

C.E.D.R.



**European Council for Agricultural Law
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXIII European Congress and Colloquium of Agricultural
Law – Røros (Norway) – 6-10 March 2005**

**XXIII Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
– Røros (Norvège) – 6-10 mars 2005**

**XXIII Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
– Røros (Norwegen) – 6.-10. März 2005**

Commission II – Kommission II

**THE CONSEQUENCES OF THE NEW REVISION OF THE CAP ON
EXPLOITATION AND RURAL PROPERTY**

**LES CONSÉQUENCES DE LA NOUVELLE RÉVISION DE LA PAC
SUR L'EXPLOITATION ET LA PROPRIÉTÉ AGRICOLE**

**DIE AUSWIRKUNGEN DER NEUEN REVISION DER GAP
AUF DIE LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEBE UND DAS
BÄUERLICHE EIGENTUM**

National Report – Rapport national – Landesbericht

Spain – l'Espagne – Spanien

Consecuencias de la Nueva Revisión de la PAC sobre la Explotación y la Propiedad Agrícola

El sistema de ayudas a las explotaciones agrarias tras la reforma de la PAC del 2003: análisis jurídico y consecuencias sociales en su aplicación a España¹

1. Consideraciones generales

La agricultura europea está inmersa en una crisis de larga duración que afecta a miles de explotaciones agrarias. Estamos ante un sector que vive desde hace décadas una pérdida constante de activos, de peso específico respecto al conjunto de actividades económicas y una subordinación absoluta al ámbito industrial del sector agroalimentario, ya que los procesos de modernización en de la producción alimentaria van restando valor a las explotaciones agrarias, al considerárselas simples productoras de materias primas que hay que transformar para su puesta en el mercado.

A su vez, los procesos de internalización y globalización económica están cuestionando de manera creciente su pervivencia como actividad económica en los países desarrollados, ya que los productos agropecuarios europeos aparecen como deficitarios, caros de producir y se argumenta que es insolidaria la posición de Europa primando su agricultura, frente a países menos desarrollados, que necesitan vender sus productos en los mercados internacionales para salir del subdesarrollo en el que se encuentran sumidos, y que les es difícil competir con países que ayudan fuertemente a sus explotaciones y agricultores.

El impulso de la liberalización del comercio de productos agrarios y la extensión de los acuerdos multilaterales en el seno de la OCM, llevó a la UE a suscribir el ya famoso Acuerdo Agrícola (AA) de Marrakesh (1994) en el que se derogó la llamada “excepción agraria” sobre la que se había fundamentado el intervencionismo de la UE sobre la agricultura Europea, con un control de los mecanismos de precios (precios mínimos garantizados, contingentes arancelarios, exacciones reguladoras a la exportación (prelevements) , restituciones etc.), régimen que gozaban casi todas las producciones agrarias continentales.

A partir de este momento histórico la UE ha tenido que ir desmantelando el antiguo sistema, y sustituyéndolo por otro tipo de ayudas a las rentas de las explotaciones, cada día más dissociado de las ayudas horizontales y directas, primero a los precios y luego a la producción (rendimiento medio por hectárea o por cabeza de ganado). Y al formalizarse en el citado AA, la llamada Caja verde , o de ayudas compatibles, a favor de las muy diversas funciones que es necesario preservar en las zonas rurales distintas de las económico-productivas, tales como la defensa del medio ambiente natural que incluye conservación del medio y de su biodiversidad, preservación del paisaje tradicional, del que no es ajeno el mantenimiento racional y sostenible de las producciones y cultivos agrarios , así como la protección de la riqueza cultural y patrimonial de las zonas rurales, las posibilidades de apoyar a las explotaciones agrarias, en la U.E han ido derivando hacia esos derroteros.

¹ La ponencia se ha elaborado por los Profesores Desamparados Llobart Bosch (Caps. I a IV) y Pablo Amat Llobart (Caps. V a VIII) de la Universidad Politécnica de Valencia.

Como veremos, los planes de apoyo a la agricultura y a sus explotaciones han ido orientándose, poco a poco, sobre criterios y objetivos nuevos, diseñados por vez primera en la reforma de la PAC de 1992 (reforma MacSharry) y renovados en la contenida en la Agenda 2000, programada hasta el 2006 e interrumpida por la que vamos a comentar, instaurada por el Reglamento 1782/2003 del Consejo de 29 de septiembre, y continuada por otra serie de Reglamentos del Consejo publicados a lo largo del 2004.² Un criterio novedoso es el de basar los apoyos agrícolas en ideas tales como las de multifuncionalidad de la agricultura o diversificación de las actividades agrarias.

Las ideas de “multifuncionalidad”, diversificación etc. parten de una ideología que empieza aparecer en la década de los ochenta.: la de la Europa verde, junto al pensamiento de que el agricultor puede compaginar sus actividades con funciones dirigidas a cuidar la naturaleza. Desde la reforma de la Agenda 2000 sobre todo, y en palabras del Prof. VATTIER FUENZALIDA, la PAC descansa “sobre el modelo europeo multifuncional. De acuerdo con ese modelo, la agricultura debe ser competitiva, utilizar métodos respetuosos del medio ambiente, ser capaz de suministrar productos de calidad y conservar las formas tradicionales de cultivo, junto a la amenidad del paisaje y comunidades rurales vivas y activas, por medio de la creación de puestos de trabajo”³ Y ello porque la actividad agraria no cumple solo una función económica, sino y en palabras de A. MASSOT se caracteriza “por ser una producción conjunta de bienes y servicios, productivos y no productivos, verdaderas externalidades de interés público que las administraciones han de preservar si el mercado no es capaz de remunerarlos”⁴.

Por lo que asistimos desde hace dos décadas, y sobre la base de estas filosofías, a la programación por la PAC de reformas continuadas a fin de ir acomodando la agricultura de la UE y sus explotaciones agrarias a los mercados internacionales, caminando hacia la completa liberalización del sector agropecuario y hacia la desaparición de aquellas explotaciones que necesitan muletas para subsistir; y ello porque paulatinamente se va gestando la desaparición de esas ayudas directas a las producciones de muchas explotaciones agrarias, algunas de las cuales viven solo para recibir apoyos para seguir subsistiendo, y hasta el momento, cifran una parte muy importante de sus ingresos anuales en esas ayudas que directamente y en proporción a lo que cultivan o crían, reciben de la U.E.

Pero los mencionados apoyos a la agricultura se concentran cada día más hacia aquellas explotaciones “viables”⁵ Aunque hemos de advertir que dicha situación no favorece a todas las explotaciones de la Comunidad, sino a aquellas que practican una agricultura continental, sobre todo la basada en cultivos de herbáceos, leguminosas, oleaginosas, ganado mayor y menor, y sus derivados, carnes y productos lácticos). Buena parte de la agricultura mediterránea, de regadío y huerta, frutales etc., nunca ha entrado en el sistema de precios subvencionados e intervenidos, y siguen otros sistemas de apoyo mucho más débiles a sus producciones más privado y menos costoso para las arcas de la Comunidad

² Rgto. de la Comisión números 795/2004 de 21 de abril que establece disposiciones para la aplicación del régimen del pago único previsto en el Reglto 1782/03 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la PAC y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores. Y el nº 796/2004 para la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control previsto en el Rgto. (CE) nº 1782/03.

³ En “Empresa agraria y explotación en el desarrollo rural” pub. En las Actas de las V Jornadas de derecho agrario, tituladas “El Derecho Agrario y los nuevos horizontes del desarrollo rural” pgs.55/64. Nota en pg. 55.

⁴ En “España ante la reforma de la Política Agraria Común (PAC) Pub. por el Real Instituto Elcano” de Estudios Internacionales y Estratégicos” pg.6.

⁵ Según el Rgto.1257/99 de ayudas al desarrollo rural , la explotación debe tener una viabilidad económica que pueda acreditarse, cumplir las normas mínimas en materia de medio ambiente y bienestar de los animales y su titular tener capacidad y competencia profesionales adecuadas.(art. 5)

(a través de las Organizaciones de Productores Agrarios) o no reciben ninguna subvención de la UE .

1.1 Retos que obligan a esta nueva reforma de la PAC

Cuatro son los principales retos que inducen a considerar de nueva, y a mitad de camino de otra reforma, la reglamentada en la Agenda 2000 y para el periodo 2000/2006, una profunda adaptación de la PAC en relación a su sistema de ayudas; y ello porque la UE se enfrenta a una serie de retos que deberá afrontar en un futuro cercano.

1.1.1 Situaciones que plantean la ampliación a 25 Estados Miembros

El primer reto, y tal vez el más imperioso es el de la ampliación de la Unión Europea a 25 países, que se ha hecho realidad en el pasado año 2004 y a los que se hace entrar en el sistema al haberseles prometido la concesión de pagos agrícolas directos de manera gradual. Son diez países, algunos de ellos fuertemente agrícolas y con grandes deficiencias en sus explotaciones.⁶

Pero la ampliación no ha supuesto un progresivo y proporcional aumento de la financiación de la PAC. Ciertos EE.MM. que son contribuidores netos a los presupuestos, entre ellos Alemania, Holanda, Suecia y sobre todos el Reino Unido, han declarado que no están dispuestos a aportar más dinero y que, por lo tanto, no hay fondos para realizar estos pagos directos a los países candidatos. De ahí el nuevo reto de reformar la PAC para que el mismo presupuesto que se dedique a estos pagos, en el 2006⁷, que ya es bastante restrictivo, alcance para repartirlo entre todos los 25 miembros que somos ahora. De ahí la introducción del llamado principio de disciplina financiera, ya que la UE ha de conseguir que el total de las ayudas y derechos no rebase los citados límites presupuestarios que se han impuesto, por lo que procede a establecer, a su vez, "límites nacionales iguales a la suma de todos los fondos concedidos en cada Estado miembro para el pago de las ayudas".(Considerando 31 del Rgto que comentamos).

Consecuencia primera de esta reforma y de la consiguiente congelación del presupuesto aplicable por el FEOGA garantía: hay que manejar las mismas cartas de la baraja, pero lógicamente se tocará a menos. Luego, los beneficiarios verán recortados sus ingresos a medida que van entrando nuevos miembros (los recién llegados y los a punto de entrar, Rumania y Bulgaria, países agrícolas por excelencia), que se apuntan, como es lógico, al reparto del pastel y que por tanto, aspiran a ver mejorados sus ingresos y nivel de vida. Y llegamos a la conclusión que son los agricultores de la UE, entre ellos bastantes españoles (los que quedan fuera del que se considera ahora objetivo 1º) los que van a pagar parte de la factura de la ampliación. Como opinó el propio Comisario Fischler "hacer más Europa con menos dinero equivale a la cuadratura del círculo".

Consecuencia segunda: Dado que se aplica el sistema de modulación de las ayudas y el porcentaje de reducción de las mismas es progresivo, al mismo tiempo que se congela el presupuesto dedicado a los pagos directos, cada año el agricultor recibirá menos cantidad global; luego el sistema, primero y a través del pago único por hectárea/explotación, cristaliza las ayudas, y en segundo término, reduce linealmente las ayudas vigentes, el 37% en 8 años, hasta el 2012. Y a partir de esa fecha, ¿no se llegará a su supresión? Así, en ocho años una parte sustancial del presupuesto dedicado a pagos directos y

⁶ Estos pagos directos serán el 25% de lo que les correspondería como miembros "antiguos" en el año 2004, el 30% en el año 2005, 35% en el 2006 y 40% en 2007. A partir de ese momento se fijarán incrementos anuales del 10%, de tal forma que el año 2013 reciban el 100%.

⁷ El presupuesto para ayudas directas y medidas de mercado se cristaliza en el del 2006 y en el periodo 2007/2013 solo se aumenta un 1% anual, aumento que no cubre ni los índices de inflación, aunque se excluyen los gastos a favor del Desarrollo Rural, que esperamos sean algo más sustanciales que hasta el presente, ya que se programa restar aún parte del presupuesto destinado a ayudas directas al citado segundo pilar de la PAC, o Desarrollo Rural, que ha sido, hasta ahora, muy inferior, al de las ayudas a destinadas a los citados pagos directos.

dependiente del FEOGA garantía, pasa a engrosar los presupuestos destinados a sufragar medidas incluidas en la programación del desarrollo rural.

1.1.2 La U.E y los compromisos aceptados con la OMC

En segundo lugar, la Unión Europea se comprometió en el marco de las sucesivas Rondas de la Organización Mundial de Comercio a reducir de forma sustancial las ayudas internas que provocasen distorsiones en el mercado. Este compromiso incide de lleno en la PAC y va traduciéndose en un mayor desacoplamiento de las ayudas respecto de la producción ya que se plantean como ayudas por Ha. o por explotación (pagos únicos) y al no incidir tan directamente sobre los precios o las producciones no provocan distorsiones en el comercio y por lo tanto no tienen efectos negativos sobre los mercados internacionales, por lo que de hecho las ayudas directas, al desligarse de lo producido, se van convirtiendo en ayudas fijas a la renta, es decir en ayudas de tipo estructural; no obstante hay que tener en cuenta que esa disociación va a ser mal recibida y solo admitida parcialmente ya que, como asegura A.MASSOT, estamos ante una disociación “a la carta” (porque cada E.M puede elegir entre una disociación total o parcial, como ya estudiaremos⁸).

La consecuencia negativa es que a la larga, al quedar el sistema de apoyo a las explotaciones no solo fijo y constante sino sometido a constantes reducciones, se corre el riesgo de que las explotaciones más vulnerables no puedan hacer frente a la inestabilidad de los mercados agrarios, y a la creciente competitividad a la que se verán sometidas para mantenerse dentro de los parámetros que les exige la globalización e internalización de la economía. Y ello hará que se vuelvan aún más dependientes de las ayudas, con menor capacidad de adaptación a las rebajas de los precios, además de los incrementos de costes que van a sufrir derivados de las exigencias de la condicionalidad, o de los requisitos legales de gestión⁹, por lo que vamos abocados, en muchos de los países de la UE (y entre ellos, España) a ver disminuidas las rentas de una muy buena parte de sus explotaciones, la de aquellos que más necesitan las ayudas para subsistir.

1.1.3 La influencia en la evolución de las ayudas, de las orientaciones hacia una Desarrollo rural sostenible

En tercer lugar, creemos necesario destacar el reto que supuso para la U.E y la PAC, a partir de la famosa Cumbre de Río de Janeiro (1992) la implantación de las ideas de desarrollo rural sostenible (DRS). La filosofía de la Europa Verde, ya iniciada en la Comunidad antes de dicha fecha (1985) ha seguido siendo desarrollada de una forma constante en las continuadas reformas de la PAC y acentuada a partir de la Agenda 2000; nos referimos a las medidas agroambientales, junto a aquellas en favor de zonas desfavorecidas, de la silvicultura, con programas flexibles de ayudas para acciones de conservación y mejora del medio natural.

Se va introduciendo a su vez, la cultura de la multifuncionalidad del medio rural¹⁰ que como hemos visto, se consagrará en la Agenda 2000, para el periodo 2000-2006, y aunque siguiendo una línea de continuidad con respecto a los cambios introducidos en 1992, se profundiza más en la misma. Y en primer término, las indemnizaciones que compensaban los bajos precios de los productos agrarios en los mercados internacionales, a los que estamos abocados a acudir si queremos exportar, pasan a convertirse en ayudas directas definitivamente desligadas de los precios que las habían justificado en principio, por lo que

⁸ En “España ante la Reforma de la PAC” cit. pg. 17.

⁹ Los llamados en el art.4º del Reglamento “ requisitos legales de gestión”, algo impropiaamente se suman a las buenas condiciones agrarias y medioambientales (art. 5º) , todos ellos condicionantes al cobro de los pagos directos.

¹⁰ Los Reglamentos 2078/1992, de 30 de junio, con las medidas agroambientales en el marco del FEOGA Garantía; 2080/1992, de la misma fecha, que sujeta la forestación de tierras agrarias a los mismos criterios ambientales; 2079/1992, de ayudas a la jubilación anticipada; y 2085/1993, de 20 de julio de reforma de los fondos estructurales (originariamente también el Fondo de Cohesión, abandonado después),son los documentos jurídicos donde se plasma esta primera reforma de la PAC (Reforma MacSharry).

las nuevas ideas sobre la diversificación en la agricultura y la multifuncionalidad pasan a primer plano como justificadoras de los nuevos sistemas de ayudas.

En segundo lugar, y por los mismos o parecidos motivos, cambian sustancialmente las ayudas a la reforma de las estructuras agrarias: de simples subvenciones a algunas explotaciones agrarias para inversiones y mejoras materiales, y otras ayudas a la prejubilación de agricultores, instalación de jóvenes en su primera explotación agraria etc, se abre el abanico de ayudas a todo el mundo rural, consangrándose las acciones sobre “desarrollo rural” como un segundo pilar de la PAC, siendo financiada dicha política mediante la actuación integrada de los fondos comunitarios (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación).

La silvicultura es reconocida como actividad integrante del desarrollo rural; y es también en esta reforma cuando se inician instrumentos comunitarios como el de la “modulación” y el de la redistribución de las ayudas comunitarias basada en la ecocondicionalidad o “cross compliance” horizontal, es decir cuando se someten los pagos directos de la PAC al condicionante de que la agricultura practicada sea sostenible, a que en las explotaciones agrarias se sigan los llamados códigos del buen cultivo, produciéndose la integración de los objetivos ambientales en la actividad agrícola, consolidándose, en paralelo, las fuentes de rentas alternativas en el medio rural como parte de la política de cohesión económica y social de la Unión Europea.¹¹

1.1.4 La creciente importancia de los consumidores y de sus demandas en la evolución de las subvenciones

Por último, y como un cuarto reto, hay que seguir adaptando la PAC a las demandas del consumidor. Los ciudadanos comunitarios desean que la política agrícola de la UE garantice que los productos agrícolas sean cada día más sanos y seguros. Y surge la preocupación por la seguridad de los alimentos a la vez que se predica la importancia de mejorar la calidad de los productos dirigidos a los mercados, adaptándolos a los gustos cambiantes de una sociedad de consumo. Opina A. MASSOT que hemos ido asistiendo “a una creciente diferenciación de las demandas sociales al sector agrario y a la ruralidad, más allá de un simple suministro en cantidad de alimentos y materias primas” Y esas nuevas exigencias sobre los bienes y servicios ofertados por el campo... deben orientarse hacia “el producir mejor y de forma sostenible en lugar de producir más”.¹² Las crisis alimentarias que ha sufrido en la última década del siglo XX la UE (fiebre aftosa, vacas locas, etc..) demuestran que es necesario configurar un modelo agrícola que garantice la calidad y seguridad de los productos, fomente el respeto del medio ambiente y ayude a los agricultores a adaptar su producción a las expectativas de los consumidores, y para ello, los agricultores necesitan dinero.

¹¹ Estas medidas fueron plasmadas en una serie de Reglamentos Comunitarios incluidos en el paquete aprobado finalmente el 17 de mayo de 1999 tales como: el Reglamento 1251/1999, de 17 de mayo regulador de las ayudas directas por el abandono de tierras, condicionado a determinadas medidas ambientales.- y el Reglamento 2316/1999, de 22 de octubre, desarrollado en España por el Real Decreto 1893/1999, de 10 de diciembre El Reglamento 1259/1999, de 17 de mayo, que estableció las disposiciones comunes (de ahí su “nombre” de “Reglamento Horizontal”) aplicables a los pagos directos otorgados a los agricultores con fundamento en los distintos regímenes de ayuda a la renta existentes en la PAC y financiados total o parcialmente por el FEOGA Garantía y que condicionó los pagos directos a requerimientos de naturaleza ambiental con el fin de erradicar sistemas de producción agraria incompatibles con la preservación de la naturaleza, los paisajes, los suelos, los recursos hídricos, la biodiversidad...etc y, respecto de la ecocondicionalidad, para España, el Real Decreto 1322/2002, de 13 de diciembre,

¹² Op. Cit. Pg. 7

2. El nuevo régimen para justificar el cobro de las ayudas a las explotaciones y sus requisitos

Como acabamos de ver se ha impuesto otra reforma del clásico sistema de ayudas a las explotaciones agrarias de la UE, y ello porque, como hemos ya comentado, los pagos directos a las explotaciones agropecuarias se han ido transformando y sobre todo porque las bases del sistema de reparto de apoyos a la agricultura de los EE.MM ha ido variando, según las circunstancias más o menos adversas que la Comunidad ha tenido que afrontar. El sistema anterior ha sido desmantelado paulatinamente y en esta última reforma de la PAC, ya se ha programado desconectarlo totalmente, no solo de los precios agrarios, sino hasta de la cantidad de producto cultivado o de ganado criado, al conceder un pago único por explotación.

También es importante que comentemos que con la ampliación del principio de flexibilización, se da más libertad a los EE.MM para actuar en relación a la gestión reparto vigilancia y control de las ayudas a través del creado por el Reglamento 1782 “ sistema integrado de gestión” dentro del cual los mismos podrán organizar y disponer de bastantes atribuciones en la atribución y distribución de los fondos, para lo que tendrán que crear todo un entramado de bases de datos informáticos de cada explotación y empresario agrícola, y un sistema de identificación geográfica de las parcelas y subparcelas agrarias¹³ con registros de la identidad de cada receptor de las ayudas, además de gestionar y asignar los respectivos pagos por explotación; de controlar y vigilar el que las solicitudes de ayuda cumplan con todos los requisitos y condiciones exigibles para su pago, de vigilar y controlar el que las explotaciones que van a ser ayudadas cumplan con todos los requisitos que exige la condicionalidad y en fin, de establecer sanciones de reducción o de exclusión de las ayudas a los incumplidores.

También establece el Reglamento una cierta flexibilidad en relación al momento de entrada en vigor del régimen de pago único por explotación; la posibilidad de la regionalización o no de las ayudas; el tipo de disociación de los pagos por explotación, total o parcial (según distintos porcentajes que el propio Consejo ha incluido en el art. 66 del Reglamento) ; de cuando, donde y como se deben distribuir los pagos adicionales y suplementarios , comunitarios o simplemente estatales en relación con ciertas acciones y actuaciones específicas tales como las de fomento de productos de calidad, o para favorecer a ciertas zonas en las que debe privar el interés medioambiental, o también la libertad de aplicar las cantidades asignadas a cada E.M y derivados de la modulación o hasta el sistema de imponer sanciones de tipo económico, de descuentos sobre las propias ayudas si no se cumple con las condiciones y requisitos que el Reglamento programa, sobre los requisitos legales de gestión,(art. 4º) y buenas condiciones agrarias y medioambientales(art.5º).Nos preguntamos, ¿estará encubriendo la PAC el inicio de un sistema velado de renacionalización? A continuación hablaremos someramente de todos ellos.

¹³ Se establece en el art. 20 del R. 1782/2003 un nuevo sistema identificador de las parcelas agrarias, complementario del catastral ya que hay que ajustar el catastro a la fotografía del terreno, detectar dentro de cada parcela, las subparcelas y recintos de usos estables, tierras de labor, pastos, viñedos, clases de cultivos permanentes o no, herbáceos, de secano o regadío, el de flexibilización por el cual se da libertad a los EE.MM para actuar en a gestión de dichas ayudas a su voluntad, en relación al momento de entrada en vigor del régimen de pago único por explotación; de la regionalización o no de las ayudas; de desacoplar las ayudas total o parcialmente (según distintos porcentajes que la Comisión ha decidido) en la aplicación de pagos suplementarios y estatales en relación con ciertas acciones y actuaciones específicas tales como el fomento de productos de calidad, o en ciertas zonas en las que debe privar el interés medioambiental, o también la libertad de aplicarlo a ingresos derivados de la modulación de las ayudas. edificaciones etc.

2.1 Los instrumentos que adaptan y condicionan los pagos únicos por explotación

En principio son tres los moldeadores del pago único por explotación, lo que supone que el empresario agrario de un EE.MM vea aumentada su dotación anual por pagos directos a la vez que otro la vea disminuida. El primero es el de la disociación, el segundo, la modulación de las ayudas y el tercero supone la condicionalidad o los requisitos esenciales a cumplir para el cobro de estas ayudas por parte de los empresarios agrarios.

Estudiaremos en primer lugar, el tema de la disociación de las ayudas de los precios y de la producción, ya que más que un instrumento, es el cauce que se utiliza para el pago único a las explotaciones.

2.1.1 *Del desacoplamiento de las ayudas a la disociación*

No es un sistema novedoso, porque ya estaba programado por la Agenda 2000 un sistema de desacoplamiento parcial, o hasta total, pero voluntario por parte de los EE.MM. cuando ahora se ha convertido en obligatoria su aplicación, además de denominarlo “disociación”, lo que supone que ya no es un simple distanciamiento de los otros sistemas de pagos directos, sino el rompimiento total con ellos, y supone también un cambio de “filosofía”.

Hasta el momento, las OMC(organizaciones Comunes de Mercado) subvencionadas estaban sujetas a distintos regímenes de los llamados “derechos de producción”, con superficies máximas garantizadas, cantidades máximas garantizadas de producción, pagos por superficie (por Ha y rendimientos medios) o “sistemas de cuotas”, en las que las ayudas directas eran exclusivas o complementadas con ciertas intervenciones condicionadas a declaraciones de crisis en los mercados, así como se daban otras medidas, pagos por retirada de tierras del cultivo, o retiradas puntuales de producción por OPAS, almacenamiento etc. sistemas actualmente vigentes.

La novedad consiste en que de ser un desacoplamiento basado en las cantidades producidas, pasa a convertirse en pagos únicos por explotación (aunque fijando dichas ayudas en los pagos obtenidos por el empresario en el llamado periodo de referencia), se produzca lo que se produzca o se tenga en barbecho o en retirada las tierras. Se llega a la culminación de la filosofía de pagar por no y para no producir.

Este instrumento que el Reglamento 1782/2003 llama disociación total de las ayudas de lo producido por cada agricultor y por tanto de las rentas obtenidas en la explotación¹⁴, es otro de los signos que delatan la anterior filosofía. Dicho desacoplamiento se está produciendo a partir de la campaña de este año 2005, para unos Estados, y del 2006, para otros, y según productos, ya que hay varias fórmulas a las que los EE.MM. han podido optar. La desvinculación de las ayudas de la producción obtenida y la instauración de ayudas por explotación, sean sus tierras cultivadas o no cultivadas, (afectadas por la retirada de tierras del cultivo, o dedicadas a productos no alimenticios –energéticos, por ej.) es un hecho, para ciertos cultivos, tales como los cultivos herbáceos, leguminosas, el arroz, las semillas, el vacuno de carne, el ovino y caprino etc.

El desacoplamiento se ha implantado en la reforma que estudiamos y con ese modelo se han mostrado críticos una buena parte de los agentes agrarios, ya que a menudo condena a las explotaciones y zonas más pequeñas y menos productivas, y amenaza también a

¹⁴ Los objetivos del Consejo al dictar el Reglamento y orientar las ayudas hacia el pago único, están contenidas en el Considerando 24 del citado Reglamento al plantear que “el aumento de la competitividad de la agricultura comunitaria y la promoción de la calidad alimentaria implican necesariamente un descenso de los precios institucionales de los productos agrarios y un incremento de los costes de producción para las explotaciones agrarias de la Comunidad. Para alcanzar estos objetivos y fomentar una agricultura más orientada hacia el mercado y sostenible, es preciso llevar plenamente a cabo el proceso de transición de las ayudas a la producción a las ayudas a los agricultores, introduciendo un sistema de ayuda disociada a la renta de cada explotación. Si bien no alterará los importes reales pagados a los agricultores, aumentará sensiblemente la eficacia de ayuda a la renta...”

otras actividades económicas ligadas a ellas. Se argumenta contra ella que la subvención por espacio cultivado o no, acentúa la concentración de la producción, aunque lo que interesa es producir en más espacio, o no producir más, aunque eso sí, se deben mantener las tierras en buenas condiciones agronómicas, que para eso se pagan las citadas ayudas. Todo ello puede dar lugar a procesos especulativos en el mercado de la tierra, por lo que a largo plazo, dificulta la instalación de agricultores jóvenes, y además se cristalizan definitivamente las diferencias entre las grandes y las pequeñas explotaciones, al fijar las ayudas en proporción a las tierras cultivadas o ganado criado, en un periodo referencial histórico. España al optar por la disociación parcial diseñada por el propio Reglamento, y retrasando un año su aplicación, entendemos ha obrado con bastante prudencia.

Se opina que es, en cambio, bastante favorable a las generaciones más maduras, que pueden acercarse a la jubilación de su actividad sin exigencias en cuanto al rendimiento productivo, lo que refuerza esta imagen que ofrece la PAC de estar convirtiéndose en un macro plan de prejubilaciones, más que ejercer una política de regulación adecuada del sector, lo que hace sospechar a sus críticos que va camino de su desaparición como política comunitaria común, y que es otro intento más de la liquidación de las actividades agrarias tradicionales y de las empresas agrarias individuales y familiares, con lo que las mismas han significado y pensamos, aún significan en la cultura accidental.

Sin embargo y aunque se regula el pago único como desacoplado totalmente de todas las ayudas directas concedidas hasta el momento, según el cap.5º, sección 2ª del Reglamento que comentamos, se puede facultativamente desacoplar solo parcialmente (arts. 66 y ss) o mantener acoplados ciertos productos. Así lo ha decidido el Gobierno español en el marco de la Conferencia Sectorial del MAPYA de 23 de diciembre de 2004, para el desarrollo y la aplicación en España de la Reforma de la PAC, manteniendo los tantos por ciento que el propio Reglamento exige pueden seguir aún asociados a las ayudas por superficie o a las primas al ganado vacuno etc. Y al mismo tiempo, retrasa el inicio del nuevo plan de pagos al primero de enero del 2006, por lo que el Real Decreto 2353/2004, de 23 de diciembre, sobre determinados regímenes de ayuda comunitarios a la agricultura para la campaña 2005/2006, y a la ganadería para el año 2005, es un programa enteramente continuador del sistema que ha regido las campañas anteriores, ya que el propio gobierno prefiere ir con prudencia.

En el citado texto se dan las normas a seguir durante el citado periodo transitorio en esta primera¹⁵ etapa de una campaña agrícola o año ganadero; en el se ha considerado conveniente a su vez, derogar la anterior normativa y reunir en un solo Real Decreto la

¹⁵ Los productores de los cultivos herbáceos recibirán una ayuda por hectárea por superficie cultivada o retirada de la producción, diferenciada por regiones, con el mismo sistema que el establecido en el Rgto. 1251/1999. Se establecen, respectivamente, ayudas a los productores de trigo duro de calidad elevada, proteaginosas, arroz, frutos de cáscara, cultivos energéticos, patatas para fécula, semillas, lúpulo y leguminosas de grano y para continuar haciendo viables la producción es conveniente programar una ayuda adicional para el avellano. Los Estados miembros pueden otorgar una ayuda nacional, además de la comunitaria, España puede conceder una ayuda nacional, parte de la cual es conveniente que se realice con cargo al presupuesto del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Por su parte, las comunidades autónomas podrán conceder una ayuda con cargo a sus presupuestos. Por lo que respecta a las ayudas en el sector vacuno. Teniendo en cuenta el espectacular y progresivo incremento del número de terneros que se ceban en España, que supera cada año en mayor proporción nuestro límite nacional de derechos, con la consiguiente reducción del importe unitario de la prima especial, que está poniendo en grave peligro de supervivencia a las pequeñas explotaciones, situadas muchas veces en zonas desfavorecidas y de montaña, que juegan un papel muy importante en la conservación del medio ambiente y representan una fuente de ingresos y mantenimiento de la mano de obra en estas zonas, se considera conveniente rebajar a 60 el número máximo de animales que pueden ser primados anualmente por explotación y establecer la figura del pequeño productor, a los que no se aplicará la reducción por superación del límite nacional. Se establecen ayudas para los sectores vacuno, ovino y caprino tal y como estaban programados en su OCM. A partir de enero de 2005 se establece un programa de asistencia a las actividades tradicionales de las islas Canarias relacionadas con la producción de los sectores vacuno, ovino y caprino, así como las medidas tendentes a mejorar la calidad de los productos.

normativa básica sobre las ayudas a que se refieren los Reglamentos comunitarios en vigor.

2.1.2 *El requisito de la modulación*

Otra novedad de la reforma es la introducción de un sistema de modulación obligatorio para todos los Estados miembros que supondrá una reducción de las ayudas del 3% al primer año, a partir del año 2005 hasta alcanzar un 37% en el año 2012, estando los primeros 5.000 E de ayuda recibidos por explotación exentos de la citada reducción. Los fondos ahorrados con este sistema (unos 500-600 millones de euros anuales) irán a un fondo común que se repartirá entre los Estados miembros (hasta un 80%) en base a criterios de superficie, empleo agrícola y producto interior bruto per capita en paridades de poder de compra, que aún no están determinados, para ser destinados a medidas de desarrollo rural y financiadas por la Sección de Garantía del FEOGA, de conformidad con el Reglamento 1257/99 (que regula las ayudas al desarrollo rural). Además se destina el importe correspondiente a un punto porcentual para cada Estado en el que se hayan generado los correspondientes ingresos.

Fue el Reglamento 1259/1999, de Ecocondicionalidad el que introdujo, por vez primera, la posibilidad de “modular” o reducir las ayudas directas en función de criterios tales como el del medio ambiente, la mano de obra utilizada, la rentabilidad de la explotación o la superación de un límite máximo de percepción total de ayudas, destinándose en ese caso los fondos a las llamadas medidas de acompañamiento y agroambientales de Desarrollo Rural, sistema que al ser facultativo para los EE.MM ha tenido muy poco eco en los mismos.

El Considerando 5º del Reglamento 1287/2003, justifica la modulación o reducción progresiva de los pagos directos, porque su objeto primordial es el de lograr un mayor equilibrio entre los instrumentos destinados a promover una agricultura sostenible y los destinados a fomentar el desarrollo rural.

En el fondo, lo que se intenta conseguir es un reequilibrio de ambos presupuestos, sin elevar el presupuesto de la PAC. La verdad es que las medidas de desarrollo rural se aplicaban hasta el momento, a través de dos políticas comunes distintas, unas derivadas de la PAC, otras derivadas de los Fondos de cohesión, política de cohesión económica y social y a través de distintos programas, Programas de Objetivo 1º, de objetivo 2º, programas de desarrollo rural, programas de Iniciativa Leader; ahora se vislumbra una decidida apuesta, como señala A.MASSOT, por un desarrollo agrorural sostenible, integrado junto a las políticas de desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales, por lo que la PAC adquiere un creciente sesgo medio ambientalista, junto a un carácter más ruralista y menos agroproductivista. Pero en contrapartida, según el citado autor, se subsumen los dos pilares de la PAC dentro de un marco a favor del desarrollo sostenible.... Y esta transposición de fondos entre las líneas que lo integran, facilitará en un futuro el traspaso de créditos entre ambas I (o sea desviando fondos de la agricultura hacia medidas del Programa Natura 2000, por ej.)¹⁶

Otra de las cuestiones que destaca A. MASOT¹⁷ es la de que con este sistema “el conjunto de ayudas a mercados (disociadas o no) que perciba una explotación se reducirán.... en un porcentaje único y lineal, es decir, sin tramos por niveles de apoyo por explotación ni distinción de zonas (aunque se exceptúan las regiones ultraperiféricas y los nuevos EE.MM), con lo que el presupuesto del segundo pilar sale reforzado, pero a costa de la reducción de las ayudas, que lógicamente afectaran con más intensidad a las pequeñas explotaciones que a las grandes. Se hubiera paliado esta situación tan injusta, que persigue desde siempre a las subvenciones de la PAC, si la modulación se hubiera perfeccionado con una cierta progresividad, y no lineal. La PAC ha perdido una buena ocasión

¹⁶ p. cit. Pg. 27

¹⁷ En “España ante la reforma de la PAC” cit. Pg. 21

para promover una cierta nivelación de las rentas entre las explotaciones más débiles y aquellas que hasta este momento son las beneficiarias de la mayor parte de las ayudas.

2.1.3 Los requisitos legales de gestión y las condiciones agroambientales a que se someten las ayudas

En la reforma derivada de la Agenda 2000 es cuando el Reglamento 1259/1999, de 17 de mayo, hoy derogado, establece por primera vez, la Ecocondicionalidad, acciones comunes (de ahí su “nombre” de “Reglamento Horizontal”) aplicables a los pagos directos otorgados a los agricultores pero condicionados a requerimientos de naturaleza ambiental con el fin de erradicar sistemas de producción agraria incompatibles con la preservación de la naturaleza, los paisajes, los suelos, los recursos hídricos, la biodiversidad...etc.

Hemos de tener en cuenta, que como advierten ENRIQUE ALONSO GARCÍA Y AMAYA SANCHEZ¹⁸, solo a partir de esta reforma de 1999, y en determinadas ocasiones se ha impuesto como obligatorio por el Derecho Comunitario Europeo el cumplimiento de requisitos legales ambientales: cuando en el Reglamento 1257/1999, de 17 de mayo, de desarrollo rural, se impone el cumplimiento de la “normativa de mínimos medioambientales”, por ejemplo, para las ayudas a la primera instalación de jóvenes agricultores, o para las ayudas compensatorias en el régimen de las zonas desfavorecidas¹⁹, o para las ayudas a la inversión como incentivo a la mejora y canalización de actividades de transformación y comercialización de productos agrarios cuando, entre otras posibles mejoras, se dediquen a erradicar residuos, mejorar las condiciones sanitarias y/o proteger al medioambiente, siempre que las empresas receptoras sean respetuosas con las normas mínimas de medio ambiente.

Este mandato de imponer unos requisitos medioambientales para el cobro de ciertas ayudas, podían traducirlo los Estados miembros facultativamente: bien en la incorporación de compromisos agroambientales, bien exigiendo el cumplimiento de la legislación ambiental de manera obligatoria o general, o en tercer lugar, en la asunción por los empresarios agrarios de compromisos específicos de ecocondicionalidad que los Estados miembros consideraran apropiados, habida cuenta de la situación específica de las tierras agrarias utilizadas o de la producción de que se tratara, siempre que se correspondieran con los efectos ambientales de dichas actividades sobre el medio ambiente (art. 3.1), lo cual dejaba totalmente en manos de los Estados el optar o no por mecanismos de exigencia del cumplimiento de la legislación ambiental (segunda opción), decidiendo ellos también si introducirían o no un régimen sancionador (y, por tanto, la supresión de los beneficios procedentes de los regímenes de ayuda – art.3.2) por el incumplimiento de las normas obligatorias y generales de medio ambiente.

El Real Decreto 1322/2002, de “Requisitos agroambientales en relación con las ayudas directas en el marco de la Política Agraria común”, que es el que transpuso a España este sistema, además de desechar totalmente la última posibilidad de utilizar la modulación para crear un fondo adicional agroambiental, se centró exclusivamente en la tercera de las opciones, introducción de compromisos específicos de ecocondicionalidad en torno a una serie de problemas tales como la erosión, la falta de materia orgánica de los suelos, la escasez del agua, la emisión de agentes contaminantes y los incendios forestales y de pastos y en asegurar la continuidad de otras medidas ambientales sobre las que ya se habían iniciado políticas de protección ambiental tales como la rotación de cultivos, la retirada de tierras, el barbecho agronómico, las campañas de saneamiento ganadero, la retirada de animales muertos en las explotaciones y la identificación de ganado y prohibición de sustancias hormonales, presuponiendo que la mayoría de los agricultores,

¹⁸ En “Aproximación a los problemas jurídicos que plantea la reforma de 2003 de la política agraria común: la exigencia de requisitos legales de gestión en materia de medio ambiente” Cátedra de la UNESCO. De medioambiente. Madrid. Universidad del Rey Dn. Juan Carlos. 2004. nota en pg. 3.

¹⁹ Regulado en España por el Real Decreto 3482/2000, de 29 de diciembre, modificado posteriormente por el Real Decreto 708/2002, de 19 de julio.

estaban obligados al cumplimiento de las leyes y disposiciones medioambientales por el mero hecho de ser ciudadanos obligados al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico.

Esta segunda opción, o sea la de la posibilidad de “establecer requisitos medioambientales obligatorios y generales” del Reglamento de 1999 de Ecocondicionalidad es precisamente el aspecto que la nueva Reforma de la PAC intenta reforzar, ya que contempla el medio ambiente entre los requisitos legales de gestión del art. 4^o²⁰ del Reglamento que comentamos. Y lo hace – como advierten ALONSO Y SANCHEZ²¹ suprimiendo de raíz su carácter opcional para que los Estados miembros no tengan más remedio que exigirlos (en vez de orillarlos, si así lo estiman conveniente, como, por ejemplo, hizo España en el anterior Real Decreto, como hemos tenido ocasión de comentar).

Así pues, el nuevo Reglamento se enfrenta más abiertamente al necesario cumplimiento de la legislación ambiental sin dejar margen alguno a los Estados miembros para que éstos puedan hacer esas interpretaciones un tanto extrañas de si se deben o no poner en marcha medidas que tiendan a reforzar el cumplimiento por los agricultores de la normativa ambiental y para ello, establece con concreción supina en el citado Anexo III los actos y normas jurídicas aplicables que deben ser cumplidas por los agricultores y ganaderos si desean recibir el pago de las citadas ayudas, en relación con los tres criterios aplicables : el medio ambiente, la salud pública y sanidad de los animales.

Ahora en vez de dar a los Estados tres opciones, simplemente se les imponen dos: los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales, ambas englobadas en la idea de condicionalidad .

Las consecuencias del incumplimiento de los requisitos legales de gestión se regulan en el artículo 6^o (reducción o exclusión de las ayudas hasta un máximo del 20%) y en otros artículos concordantes del Reglamento (7^o, 10^o, 11^o y 144/145). Es pues claro, que lo que el Reglamento hace es distinguir dentro de lo que llama, con un término que no está aprobado, creemos, por la Real Academia de la Lengua, la condicionalidad, dos grandes bloques de medidas agroambientales: en primer término, los requisitos legales de gestión, y en segundo, las buenas condiciones agrarias y medioambientales .

Los requisitos legales de gestión se especifican en el Anexo III y contienen un listado de 18 disposiciones Comunitarias relativas: a) a la protección del medio ambiente²², b) a la salud pública y sanidad de los animales, así como a su identificación y registro²³, que tienen que ser cumplida por los agricultores y ganaderos desde el 1^o de enero del 2005. c) el relativo a la salud pública y a cuestiones veterinarias y fitosanitarias,²⁴ d) notificación de

²⁰ “Los requisitos legales de gestión” contemplados en el Anexo III serán establecidos mediante disposiciones legales comunitarias en los siguientes ámbitos: salud pública, medio ambiente y bienestar de los animales. (Art.4^o.1. del Reglamento 1782/2003 citado).

²¹ En la ¡Aproximación a los problemas cit. Pg. 5.

²² Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2 de abril relativa a la conservación de las aves silvestres, Dir. 80/68/CEE del Consejo de 17 de diciembre de 1979 relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas, Dir.86/278/CEE del Consejo de 12 de junio relativa a la protección del medio ambiente, en particular de los suelos en la utilización de lodos de depuradora en agricultura; Dir. 91/676/CEE del Consejo relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados por el agricultor. Dir. 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre.

²³ Entre otros citaremos la Directiva 92/102 relativa a la identificación y registro de animales y el Reglamento CE num. 1760/2000 del Parlamento Europeo y el Consejo de 17 de julio de 1997, que establece un sistema identificación y registro de animales de especie bovina y relativo al etiquetado de carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno...

²⁴ Entre ellos citamos el Reglamento CE num.178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria y se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, y el Reglamento CE num. 999/2001 del Parlamento y del Consejo de 22 de mayo por el que se establecen disposiciones de prevención, el control y la erradicación de determinadas encelopatías espongiformes transmisibles.

enfermedades²⁵ ambas aplicables a partir del 1º de enero del 2006, y por último, la e) aplicable a partir de 2007, y que hace referencia al bienestar de los animales²⁶.

En cuanto al grupo segundo de requisitos, los relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, son medidas dirigidas en especial a la conservación de los suelos, de su materia orgánica, nivelación y estructura, su defensa contra la erosión y pérdida y la observancia de un nivel mínimo de mantenimiento y limpieza desbrozado, etc., y en fin evitar el deterioro de los habitats.

En España recientemente se ha dictado el RD 2352/2004, sobre aplicación de la condicionalidad en relación a las ayudas directas en el marco de la PAC. El Anexo III que contempla los llamados requisitos legales de gestión, recoge en unas Tablas las Directivas y Reglamentos comunitarios, junto a los artículos de los mismos que deben referenciarse a efectos de su obligatoriedad. En un tercer recuadro, en paralelo, se han colocado las normas nacionales que han transpuesto (en el caso de las Directivas) o simplemente han concretado a efectos de su adaptación a las circunstancias específicas españolas, y como y donde deben cumplirse, en el caso de los Reglamentos. Así por ejemplo, la Directiva 79/409 sobre conservación de las aves silvestres, tuvo su transposición en la Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre y en un conjunto de Reales Decretos.²⁷

Pero el problema que se nos plantea en España es que todas las competencias sobre agricultura ha sido cedidas, en mor de la descentralización autonómica del Estado Español, a las Comunidades Autónomas, lo que supone que son ellas las encargadas del cumplimiento de estas competencias en materia de gestión, redistribución de las ayudas y vigilancia y control. Luego los órganos competentes de las 17 Comunidades Autónomas en las que se divide el Estado, deberán responsabilizarse, cada una en su territorio, de las citadas actuaciones, designando los correspondientes órganos u organismos.

Según el citado Real Decreto marco, serán las Consejerías de Agricultura, Pesca y Alimentación, junto a las de Medio Ambiente, los órganos competentes en materia de dichos controles, por lo que a su vez, se deberán repartir dichos controles entre ambas.

Como ejemplo citaremos la distribución de funciones a estos fines, por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Navarra. El Departamento de agricultura, Ganadería y Alimentación será el encargado de proporcionar a los agricultores/ganaderos la lista concreta de los requisitos legales de gestión y de las buenas condiciones agrarias medioambientales. Es el propio Consejero de agricultura el que determinará cada año, dichos requisitos, los criterios para valorar su gravedad y el alcance y consecuencias de la persistencia en los incumplimientos.

En cuanto al Departamento de medio ambiente determinará y propondrá al de agricultura:

- 1) la relación de los requisitos relacionados con las normas en materia del medio ambiente.
- 2) será la autoridad encargada de controles y verificaciones de los requisitos legales de gestión. Y

²⁵ Entre las disposiciones de este requisito citamos la Directiva 2000/75/CEE del Consejo de 20 de noviembre por la que se aprueban disposiciones específicas relativas a las medidas de lucha y erradicación de la fiebre catarral ovina.

²⁶ Entre las que citamos la Directiva 98/58/CE del Consejo de 20 de julio relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas.

²⁷ R.D.1095/89 de 8 de septiembre por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección. R.D.439/1990 de 30 de marzo por el que se regula el Catálogo Nacional de especies amenazadas. Y el R.D.1997/1995 de 7 de diciembre por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

- 3) establecerá dichos requisitos en relación con la conservación de hábitats naturales, de la flora y fauna silvestres, conservación de aves silvestres, protección de las aguas subterráneas contra la contaminación, etc.

Con la importancia y relevancia que en la reforma se le ha dado a estos requisitos, y con las excesivas medidas de control exigidas, podemos mantener con A.MASSOT que “con la condicionalidad se refrenda la cada vez mayor imbricación del conjunto de políticas comunes con la agricultura (salud pública, medio ambiente, protección de los consumidores, mercado interior...) o si se prefiere, la pérdida del estatuto de monopolio regulador que la PAC durante tanto tiempo ejerció sobre el sector primario”²⁸

3. El desarrollo rural en la nueva reforma de la PAC y su influjo sobre las explotaciones agrarias

Se invoca desde las instancias europeas al desarrollo rural como alternativa a la producción agraria, en un momento que el mundo rural ha dejado de ser contemplado como un espacio dedicado exclusivamente al sector primario y la economía agraria va más allá de sus producciones y cultivos, ya que se van considerando como necesarias y posibles otras actividades ligadas al recreo, al ocio, a la protección de este medio ambiente natural, a la conservación del patrimonio rural etc. Hasta hemos leído opiniones que los campos de golf, de los que España se esta llenando, podrían considerarse dentro de las acciones con opción de ayudas al desarrollo rural.

En efecto, como las consecuencias del desacoplamiento revelan, la orientación de las actividades en el mundo rural ya no pasan mayormente por potenciar el sostenimiento de la actividad agroganadera, sino por fomentar la reducción del sector agroeconómico mediante estas estrategias de desarrollo rural, basadas en la diversificación de las propias actividades económicas. Así, el desarrollo rural se convierte en uno de los ejes fundamentales de las reformas y por ello se ha producido una transferencia creciente de los presupuestos de la PAC hacia actividades rurales no agrícolas.

A nuestro entender esta orientación que no es tan nueva, descubre fallos y peligros. El papel económico de la explotación como empresa cada día se deprecia más. La política de reforma y mejora de las estructuras agrarias productivas de las explotaciones agrarias se diluye en la de desarrollo rural y las propias ayudas dejan de dedicarse a mejorar la agricultura como actividad económica y se inclinan a potenciar todo el universo que llamamos rural, aliadas con su medio ambiente, sus tradiciones y culturas, su población, la necesidad de integración de su territorio en el mundo urbano consiguiendo su mismo nivel de vida, sus comodidades y hasta sus defectos y vicios (polución, promoción de la arquitectura del cemento y del asfalto, urbanizaciones mal entendidas que deterioran el medio ambiente natural aún más que las emisiones de humos y del petróleo o las emisiones de ruido de las industrias etc). Parece que se quiere poner naftalina a un mundo que tiende a desaparecer o que ya hubiera desaparecido si no se le intentara apuntalar artificialmente.

Dentro de esa línea de acciones dirigidas al desarrollo del mundo rural, se abren dos grandes campos de actuación: el privado, en el cual los protagonistas son los propios agricultores y productores agroganaderos con ayudas personales a sus explotaciones agrícolas o ganaderas ante cambios, inversiones y mejoras que realicen en sus empresas, o a su primera instalación, o a su prejubilación y apoyo a las previsiones para su sustitución en la explotación etc. esta primera línea de ayudas se ha mantenido muy por debajo, desde el punto de vista presupuestario, y más bien era complementario del directamente conectado con las ayudas directas a los precios; y se resumen en el paquete de ayudas estructurales típicas iniciadas ya en la década de los setenta y que han ido perdurando y adaptándose al estado de la sociedad rural en cada una de sus reformas.

²⁸ Loc cit. Pg.19.

El segundo campo de acción de estas medidas más o menos horizontales, es el que denominamos social, o público, más reciente pero no por ello menos importante, en el que la protagonista es la propia sociedad rural a través de sus representantes: o los propios empresarios agroganaderos, o los grupos locales, Cooperativas, Sats, Organizaciones de Productores; Sindicatos etc. o sus autoridades administrativas o políticas. Todos ellos van a colaborar y redistribuir o aplicar dichas ayudas Comunitarias en múltiples líneas de actuación: desde sus ángulos medioambientales, ayudas a las zonas desfavorecidas y sensibles desde el punto de vista medio ambiental, fomento de la silvicultura, medidas de protección del medio ambiente y de conservación de los recursos naturales etc. o desde la consideración del territorio y zonas rurales como parte integrante del territorio, que hay que revalorizar a fin de conseguir un desarrollo local y territorial integrado.: de ahí los planes de renovación de pueblos, mejora de las infraestructuras, los de conservación del patrimonio rural , los programas colectivos de lucha para evitar la despoblación de zonas rurales, con sus derivaciones correspondientes tales como el fomento de la diversificación de las actividades agrarias, turismo, artesanado, creación de empleos agroalimentarios, mejora y publicidad de la calidad de ciertos productos autóctonos, con el sistema de protección a las denominaciones de origen, apertura de mercados tradicionales al turismo, etc.

Mientras las reformas de la PAC siguen el curso marcado por las presiones internacionales y los intereses de los EE.MM., sobre todo de algunos de ellos, han ido ganando importancia en los discursos algunos conceptos, cuya relación con las políticas comunes puede resultar algo espúrea. Uno de ellos ha sido el de la multifuncionalidad agraria, a la que ya hemos tenido ocasión de referirnos.

La multifuncionalidad es un concepto, que ha aparecido frecuentemente alrededor de los debates sobre las reformas de la Política Agraria Común (PAC) y se ha puesto de moda. Se utiliza en opinión de algunos autores, para superar la concepción meramente productiva o hasta productivista de alimentos y materias primas de un mundo rural anclado en el continuismo tradicional. Y apelan a dos dimensiones más de la actividad agraria: sus funciones ambientales, referidas a la protección del medio ambiente, de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes agrarios, y sus funciones territoriales, referidas a la importancia de la agricultura y de sus hombres para generar un equilibrio territorial y conservar el tejido socioeconómico de los espacios rurales. No cabe duda de que la agricultura puede cumplir todas estas funciones.

Sin embargo, no todas las actividades que se proponen tienen el mismo peso, sino que son las que giran alrededor del sector terciario las que se consideran más relevantes, y en ese sentido es el turismo el que juega un papel clave.

El turismo había sido considerado en un primer momento como una actividad complementaria de la agricultura, pero su fuerte desarrollo en las últimas décadas, el estancamiento de los precios agrarios y las crisis coyunturales del sector primario "especialmente en la ganadería" han propiciado que se convierta en uno de los principales factores de mantenimiento de la población, e incorporación a nuevos puestos de trabajo y en definitiva, inversión de nuevos capitales y de reconversión de activos agrarios.

A medida que ello se hace evidente y que además las zonas rurales empiezan a competir entre ellas para atraer turistas a su territorio, la preservación de los paisajes y los valores medioambientales se convierte en una prioridad, así como el dotar al campo de alojamientos, de una oferta gastronómica adecuada y de actividades recreativas para los visitantes. Las repercusiones del proceso generan tres tendencias a la vez.

La primera pregona que España necesita un modelo que refleje una agricultura bien cuidada a través de técnicas avanzadas, con tierras cultivadas, con pueblos y zonas rurales integradas en el territorio y sostenibles medioambiental y económicamente, todo ello representa una contribución positiva para los valores paisajísticos, la protección de los ecosistemas y la calidad ambiental y garantiza la continuidad de los ciudadanos en el territorio. Pero dado que la agricultura presenta una baja rentabilidad como actividad y que

las subvenciones se cuestionan, ¿cómo conservar esa triple función económica, ambiental e integradora del territorio?

Para otros, el carácter multifuncional de la agricultura la hace merecedora de un apoyo social, además del apoyo económico directo. Y para otros terceros, la multifuncionalidad no es más que un argumento más o menos hueco para perpetuar las subvenciones, sean de una clase o de otra, que en definitiva acaban también distorsionando los mercados internacionales o dificultan el desarrollo de los países terceros por la vía del comercio agrícola .

En cualquier caso, se diría que todo este nuevo paquete de medidas puesto en marcha por la PAC resuelve la discusión a favor de los más críticos, ya que no parece que las mismas vayan a aportar soluciones en la línea de la conservación y mejora de las producciones, de los mercados agrarios y en definitiva de las actividades económicas agrarias, en la vía de mejora del nivel de vida de los empresarios agrícolas y del mundo que se dedica a la agricultura.

4. Crítica a las orientaciones de la nueva reforma PAC

Es difícil y aventurado entrar a valorar el contenido de la revisión de la PAC a medio camino de la anterior reforma de la Agenda 2000, muy incipiente aún su aplicación en España, y que como hemos visto, va a gozar de un periodo transitorio bastante largo en nuestra Península. No obstante y siguiendo algunas opiniones que trasladamos de expertos de distintas Comunidades Autónomas, es posible destacar, primero, algunos aspectos que en principio nos parecen positivos pasando, en segundo término a valorar todo lo que a nuestro modo de ver o de ciertos políticos y agraristas será a corto o a largo plazo bastante negativo, no solo para la agricultura española, sino también para el futuro de la misma PAC.

1. El concepto de ayuda dissociada de la producción permitirá simplificar la gestión de las primas y reforzará la posición negociadora de la UE en la OMC, así como la disciplina financiera llevará a la Comunidad a la estabilidad de los gastos agrícolas, aunque este principio, como veremos tiene una cara muy negativa.
2. También es positivo que se siga ayudando a la agricultura de los 15 y que a través del sistema de modulación se haga un trasvase de fondos para nutrir los planes y medidas potenciadoras del desarrollo rural, que siempre ha sido tradicionalmente el patito feo de los presupuestos de la PAC , lo que supone a la larga reequilibrar las ayudas a favor de las pequeñas explotaciones, muchas de las cuales estarán exentas de la reducción por modulación (entre otras cosas, porque no lleguen a esos 5000 E exentos).
3. Se valora positivamente que la reforma reconozca el carácter multifuncional de la agricultura (aunque después de leer el nuevo Reglamento de Ayudas al desarrollo rural, hemos de decir que no se pone tanto énfasis como en el anterior) y en especial que los agricultores reciban pagos y subvenciones no solamente por suministrar alimentos a la sociedad, sino también en compensación por toda una serie de servicios que no son valorados por el mercado (seguridad alimentaria, protección del medio ambiente y de los animales, conservación del territorio, apoyo al ocio ciudadano, prestación de servicios varios etc).
4. En España se pretende utilizar el 10% del componente de los límites máximos nacionales indicados en el art. 41 (tal y como lo dispone el art.69) para realizar pagos adicionales a fin de proteger ciertas zonas desfavorecidas que serán desalojadas por los nuevos adheridos del objetivo 1º, no porque hayan alcanzado el PIB superior al 75% sino porque por el efecto estadístico, se reducirá de hecho el PBI medio per capita y ciertas zonas se verán obligadas a dejar dicho objetivo, con la consiguiente

reducción de sus ayudas a través de los fondos de cohesión o lo que ello supondrá una reducción en sus renta y en su nivel de vida

5. También los recursos derivados de la modulación se pretende que se destinen a los propios agricultores de más bajas rentas y de zonas más afectadas por estas reformas, a fin de facilitarles su adaptación a la reforma.

Pero sinceramente pensamos que lo negativo supera con creces a lo positivo.

6. El hecho de que la ayuda única por explotación se conceda teniendo como referencia los pagos directos históricos puede provocar el abandono de cultivos en zonas en las que sea más rentable la retirada y también al desplazamiento de unos cultivos por otros. Además, el hecho de conceder las subvenciones teniendo en cuenta los pagos de campañas anteriores perpetúa la actual distribución de las ayudas directas. Esto es, prolonga el dilema que ha vivido la PAC desde sus orígenes: aquellas agriculturas productivistas, industriales, y menos multifuncionales se benefician del 80% de las ayudas mientras que las agriculturas más familiares y multifuncionales sólo reciben el 20% del total de las ayudas.
7. Como advierten varios comentaristas,²⁹ el sistema de disociación parcial, que es el adoptado por España, puede crear graves problemas , al poder comportar importantes distorsiones en los mercados, sobre todo a largo plazo, “cuando la libertad de producción imponga su ley y los montantes de apoyo no se correspondan con las producciones que los justificaron, con la consecuente competencia desleal respecto a los agricultores especializados en idénticos productos con niveles de apoyo inferiores”³⁰
8. Una de las situaciones negativas que se pueden prever es la de la deslegitimación social que siempre acompaña a los sistemas de apoyo que cristalizan los desequilibrios y no responden más que a parámetros productivistas, y ello ante los otros 15 EE.MM que gozaran de un modelo de apoyo diferente (ayudas a la Ha); el hecho de que cada E.M elija un modelo de ayuda diferente (disociación total o parcial, regionalización de las ayudas o estatal, modelos de aplicación híbrida , regionales que combinan la disociación parcial con la redistribución de una parte o del total de las ayudas disociadas, ayudas por referencia histórica o por Ha. o superficie, etc. supone que a largo plazo va a ser imposible llegar a un modelo de apoyo común a la agricultura Europea. Y el hecho, tal y como se advierte en el momento actual, es que a medida que los EE.MM. concretan las modalidades de aplicación de la nueva PAC el puzzle que va apareciendo no augura un plácido futuro.³¹
9. A su vez la circunstancia de que los recortes en las ayudas directas se dediquen al desarrollo rural no favorece al agricultor como productor ni a la agricultura, porque no todas las medidas de desarrollo rural tienen al agricultor como beneficiario directo. Un famoso político español, Presidente de una de las Comunidades Autónomas más agrícolas y que más va a sufrir con las reducciones de las ayudas directas³² afirma que dichas ayudas por no producir (se refiere a las totalmente desacopladas de la producción) generarían el enfrentamiento entre las clases medias y el sector agrario por subvencionar una agricultura que no existe. Y añadió “nosotros somos agricultores y el agricultor produce alimentos”. Y con gran énfasis, tachó a esta

²⁹ Entre ellos A.MASSOT, pg. 22.

³⁰ Op. Cit. Pg. 21.

³¹ Esa es también la opinión de A.MASSOT, en op. Cit. Pg.22

³² Nos referimos al señor Juan Carlos Rodríguez Ibarra, Presidente de la Junta de Extremadura. discurso pronunciado en la inauguración DEL Congreso Internacional sobre PAC celebrado en Cáceres en noviembre del 2004.

reforma “como la más radical desde el año 1962, porque –dijo- ni es política, ni es reforma, ni es comunitaria”.

10. Ya hemos criticado las reducciones lineales que se van a aplicar en esta reforma sobre los ya posiblemente reducidos (las referencias históricas son de los años 2000,2001 y 2002 en los que ya habían sufrido recortes las ayudas) ingresos por pagos directos de los agricultores. Existen grandes diferencias entre Estados, zonas dentro de los EE.MM, y entre los propios empresarios agrarios, a tiempo completo, verdaderos profesionales que viven de la agricultura , y los a tiempo parcial, que mantienen sus campos trabajados por mor de cobrar las ayudas. Estas situaciones van a aumentarse. Podría haberse diferenciado por zonas, o por tipos de actividad, o por cantidad de superficie cultivada, afectando a las ayudas tan solo un determinado número de hectáreas por explotación, etc.
11. Otra de las críticas muy generalizada es la contradicción existente en la reforma, y en general en la propia PAC de predicar un mercado cada vez mas liberalizado frente a países terceros, mientras que a la producción comunitaria cada día se le ponen más trabas, requisitos, controles, que inciden en aumentos desmesurados de costes que los productores tienen lógicamente que repercutir en sus productos, perdiendo los mismos competitividad, frente a los países que venden sus productos en los mercados europeos, producidos con jornales infinitamente más baratos, sin casi problemas de pagos de seguridad social, sin controles medioambientales o de seguridad alimentaria etc.. Por lo que dichas producciones lógicamente hundan los precios de los mercados agrarios.
12. Una queja a nuestro modo de ver muy razonable, es el considerable aumento de obligaciones y controles que recoge el vigente Reglamento que comentamos. Así, el Reglamento 796/2004³³ es un manual de controles, y de imposición de cien subterfugios a fin de reducir las ayudas sea como sea. El Considerando primero es ejemplo de esta orientación intervencionista al describir el principio de condicionalidad de las ayudas , de forma negativa al afirmar que el citado Reglamento 1782 /2003 “establece un principio según el cual se aplicaran reducciones o exclusiones a los pagos directos a los agricultores que no cumplan una serie de requisitos en materia de salud pública, zoonosidad y fitosanidad, medio ambiente y bienestar animal (principio de condicionalidad). Si contamos dichos requisitos y condicionantes que los agricultores están obligados a observar, llegaríamos a más de cien. Situación que es casi imposible de controlar y de gestionar por La UTORIDdes competentes.
13. Como última crítica diremos que la propia sociedad rural francesa se ha quejado , a través de sus organizaciones regionales de la FNSEA de que “la norma considera a los agricultores como culpables a priori y para la que hará falta más controladores que agricultores.” También se quejan de la proliferación y confusión de muchas de las prescripciones reglamentarias, por lo que exigen normas concretas, sencillas y claras. Otra cuestión que denuncian es la cantidad de posibilidades que se dejan en manos de las administraciones respectivas en relación a la aplicación de sanciones, sin casi posibilidad de defensa del agricultor que se ve sancionado, pidiendo la necesidad de crear un sistema de arbitraje independiente.

³³ Reglamento 796/2004 de la Comisión para la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión en el Reglamento CE num. 1782/2003 del Consejo , es un reglamento intervencionista, que por desgracia nos recuerda a ciertas leyes de regímenes dictatoriales, en las que siempre los ciudadanos eran sospechosos a priori de la inobservancia de los mandatos legales. Así , en el citado Reglamento, la palabra “control”cumplimiento de las obligaciones” sistemas de registro y control de los agricultores, de registro de superficies etc.. aparecen prácticamente en todos sus artículos.

5. Introducción al pago único por explotación y sus principios generales

En los últimos días de 2004, el Gobierno de España y concretamente el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), dentro del proceso de implantación y aplicación progresiva de la última reforma de la Política Agrícola Común (PAC) verificada en 2003, ha planteado ante las Comunidades Autónomas (CCAA) y los sectores afectados el modelo de aplicación en España de la Reforma de la PAC. Se insiste en apostar por una serie de principios generales ligados a dicha reforma intermedia de la PAC que en mayor medida puedan facilitar la no distorsión del vigente modelo de política agraria español. Así se apuesta por el desarrollo rural, la viabilidad de la agricultura familiar, la vertebración del territorio, el mantenimiento de la actividad y las rentas agrarias al máximo nivel posible, la competitividad y la orientación de la agricultura hacia el mercado, el fomento de una agricultura sostenible y respetuosa con el medio ambiente, así como los principios de calidad y seguridad alimentaria.

Como elemento clave de esta reforma se señala el establecimiento de *una ayuda única por explotación*, independiente de la producción y por tanto *desacoplada* de la misma, pero vinculada al cumplimiento de determinados requisitos de "condicionalidad": se trata de lo que el Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre denomina como "*Régimen de pago único*" (RPU) y regula en su Título III, habiendo sido éste desarrollado por el Reglamento (CE) 795/2004, de 21 de abril de la Comisión, de 21 de abril (modificado este último por el Reglamento (CE) 1974/2004 de la Comisión, de 29 de octubre).

Se afirma asimismo que esta "ayuda desacoplada" de la producción supone un mecanismo para compensar las rentas de los agricultores y para que éstos produzcan exclusivamente en función de las alternativas y opciones del mercado. El MAPA reconoce, no obstante, que su aplicación puede entrañar el riesgo de abandono de la actividad agraria y la deslocalización de producciones en zonas muy importantes del territorio español, riesgo que se incrementa en nuestro modelo agrícola habida cuenta del elevado número de agricultores a tiempo parcial con ingresos no agrarios y del envejecimiento de una parte importante de la población agraria.

Ante tales perspectivas, el 20 de diciembre de 2004 fue presentado por el MAPA, en líneas generales, el modelo de aplicación en España de la reforma de la PAC. Teniendo en cuenta que el inicio de la aplicación del sistema de ayudas en régimen de pago único se ha retrasado en España hasta el 1 de enero de 2006, pues estaba previsto iniciarse en 2005, el presente año 2005 se plantea como un periodo de transición que debe servir para ajustar el sistema propuesto por la UE a las especiales características de la agricultura española y de su sistema jurídico interno.

El eje principal de dicho modelo se basa en intentar mantener las ayudas con el mayor porcentaje posible de acoplamiento que permita la normativa comunitaria en los sectores afectados por la reforma (anexo VI del R. 1782/03), con el fin de lograr el mantenimiento de la actividad. También se inclina por distribuir las ayudas desacopladas en función de las referencias históricas de cada agricultor y ganadero.

Por otra parte, y en relación con la aplicación del art. 69 del R.1782/03, se pretende establecer un programa nacional, a partir de una retención de las ayudas del pago único, con el fin de mantener y apoyar a las explotaciones más vulnerables de la reforma. En cuanto a las características de dicho programa, las condiciones de los perceptores y las explotaciones, los instrumentos y la participación de las CCAA, se estudiarán durante el primer semestre de 2005.

Respecto a la creación de la Reserva nacional de derechos (prevista en el art. 42 del R. 1782/03), se opta por la gestión regional de la misma con el fin de asignar dichos derechos a nuevos agricultores y a agricultores en zonas sujetas a programas de reestructuración o de desarrollo.

Finalmente, en relación a la posibilidad de transferencia de derechos de ayuda entre agricultores, se parte del principio de no limitación de su tráfico jurídico dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma donde se originen, si bien tales CCAA podrán fijar criterios restrictivos objetivos o limitaciones cuantitativas globales para la utilización de los derechos fuera del ámbito territorial de las mismas. También se establecen los diversos porcentajes de retención de derechos para el caso de distintas modalidades de compraventa de los mismos.

6. Articulación jurídica del régimen de pago único: los llamados “derechos de ayuda”

6.1 Configuración de los derechos de ayuda

En el régimen de pago único, donde la regla general consiste en que la ayuda se vincule a la superficie de cada explotación agrícola y no ya a la producción que pudiera generarse en la misma, cada agricultor percibirá “un derecho de ayuda” por hectárea. Este derecho se calcula dividiendo el *importe de referencia*³⁴ por el *número trienal de hectáreas* que durante el periodo de referencia (años 2000 a 2002) hayan dado lugar a alguno de los pagos directos del Anexo VI del R. 1782/03. Así que el número total de derechos de ayuda por explotación será igual a la media de hectáreas que abarcó la misma del 2000 al 2002.

6.2 Procedimiento para el establecimiento de los derechos de ayuda

Se regula de manera más extensa en el R. 795/04 (art. 12), y de su lectura se deduce la presencia de un procedimiento con dos fases diferenciadas.

La primera fase contempla el *establecimiento provisional de los derechos de ayuda*. En la misma poseen una gran relevancia los plazos de actuación previstos por la normativa, pues con ellos se insta a los Estados miembros a prepararse con antelación a la aplicación del RPU y ejecutar las previsiones necesarias a dicho fin.

Así pues, a partir del año civil anterior al primer año de aplicación del RPU, los Estados *podrán proceder* a: a) identificar a los agricultores con derecho a la ayuda en base al art. 33 R. 1782/03; b) establecer provisionalmente los importes de referencia y el número de hectáreas, a los efectos del cálculo de los derechos de ayuda; c) verificar de forma preliminar la condición de agricultor del solicitante³⁵. En el caso de España, dado que el RPU se aplicará a partir del 2006, las autoridades nacionales deberían dedicar el año 2005 a ejecutar las actuaciones preparatorias citadas.

Una vez identificados los agricultores y explotaciones subvencionables, para el establecimiento provisional de derechos de ayuda, los Estados enviarán a los eventuales perceptores, antes del 15 de abril del primer año de aplicación del RPU, un impreso de solicitud donde conste el importe de referencia, el número de hectáreas y el número y valor de derechos de ayuda que le corresponden. Recibido el impreso, los interesados deberán presentar su solicitud para el establecimiento de derechos antes de la fecha indicada.

La segunda fase comprende el *establecimiento definitivo de los derechos de ayuda*, y se llevará a cabo mediante la presentación, antes del 15 de mayo del primer año de

³⁴ Dicho importe, según el art. 37 del R. 1782/03, consiste en la media trienal del conjunto de importes totales de pagos recibidos por el agricultor en el periodo de referencia y en base a un régimen de ayudas del Anexo VI. Y para el caso de agricultores que iniciaron su actividad durante el periodo de referencia, la media se basará en los pagos recibidos el año o años en que sí ejercieron la actividad agraria.

³⁵ Se entiende por «agricultor» en el art. 2 a) del R. 1782/03, “toda persona física o jurídica o todo grupo de personas físicas o jurídicas, independientemente del régimen jurídico que otorgue la legislación nacional al grupo y a sus miembros, cuya explotación esté situada en el territorio de la Comunidad y que ejerza una actividad agraria”.

aplicación del RPU, de una solicitud del régimen de pago único. En cualquier caso, los derechos de ayuda definitivos se establecerán como muy tarde el 15 de agosto del primer año de aplicación del RPU. En casos especiales, el Estado podrá hacer coincidir la fecha de establecimiento definitivo con la de notificación del pago de los derechos de ayuda, sin sobrepasar el 31 de diciembre de ese primer año.

La normativa comunitaria también permite eludir la fase previa de fijación provisional de los derechos de ayuda (vid. art. 34.1 y 2 R. 1782/03). El Estado enviará directamente el impreso de solicitud con los datos de la ayuda y el interesado deberá presentar su solicitud de pago único, todo ello en el mismo primer año de aplicación del nuevo sistema y antes del 15 de mayo.

6.3 Pago o liquidación de los derechos de ayuda

La finalidad última y evidente de la determinación del número concreto de “derechos de ayuda” que corresponde a cada agricultor y explotación en el nuevo RPU, consiste en el cobro de la ayuda económica a la renta del agricultor, es decir, llegamos a la última fase, al pago o liquidación de los derechos de ayuda.

En ese sentido, el art. 44.1 del R. 1782/03 afirma que “todo derecho de ayuda unido a una *hectárea admisible* permitirá cobrar el importe que determine dicho derecho”.

Por “hectárea admisible” se entiende la superficie agraria de la explotación consistente en tierras de cultivo³⁶ y pastos permanentes³⁷, salvo las ocupadas por cultivos permanentes³⁸ o bosques o las utilizadas para actividades no agrarias.

Sin perjuicio del establecimiento definitivo, los agricultores podrán presentar solicitudes de pago único sobre la base de los derechos provisionales que el Estado haya establecido a su favor o bien hayan adquirido por vía la contractual de la cesión (compraventa, arrendamiento).

Por otra parte y al efecto del pago de los derechos de ayuda (art. 12.7 R. 795/04), los Estados podrán decidir que sean presentadas al mismo tiempo tanto la solicitud para el establecimiento definitivo de los derechos como la solicitud del pago de los mismos. Y en el momento de la solicitud del pago de la ayuda, el agricultor deberá declarar las parcelas correspondientes a cada hectárea admisible que vaya unida a cada derecho de ayuda. Dicha declaración de parcelas no será necesaria en la fase de determinación de derechos de ayuda, sino sólo en la fase de cobro o pago de los mismos.

El R. 1782/03, empleando una terminología bastante ambigua, limita lo que llama “uso” o “utilización” de los derechos de ayuda al ámbito territorial del Estado en que se hayan establecido (art. 46.1, párrafo segundo).

Y en cuanto a los límites temporales, los derechos de ayuda podrán ser declarados a los fines del pago, una vez al año, y únicamente por el agricultor que esté en posesión de los mismos en la fecha límite para la presentación de la correspondiente solicitud del RPU.

³⁶ Las tierras dedicadas a la producción de cultivos y las tierras retiradas de la producción, o mantenidas en buenas condiciones agrícolas o medioambientales, o las tierras en invernaderos o bajo protección fija o móvil (art. 2.b) R. 795/04 en relación con el art. 2.1 R. 796/04).

³⁷ Tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos, ya sean naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados), y no incluidos en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más (art. 2.e) R. 795/04 en relación con el art. 2.2 R. 796/04).

³⁸ Cultivos no sometidos a rotación, distintos de los pastos permanentes, que ocupen las tierras durante un periodo de cinco años o más y produzcan cosechas repetidas, incluidos los viveros, excepto los cultivos herbáceos plurianuales y sus viveros (art. 2.c) R. 795/04).

7. Vías de acceso al régimen de pago único

A la vista y análisis de la reglamentación comunitaria horizontal y de desarrollo sobre la materia (R. 1782/03 y R. 795/04), podemos considerar que existen *dos vías o sistemas* de acceso al nuevo régimen de pago único por parte de los agricultores europeos: una vía ordinaria o normal y otra extraordinaria o excepcional.

Con carácter previo al estudio de tales sistemas de acceso al RPU, conviene recoger el contenido de las definiciones básicas que se aplican a los sujetos y al objeto susceptibles de ser apoyados por las ayudas de la PAC, en el R. 1782/03.

7.1 Definiciones

Se entiende por *agricultor* “toda persona física o jurídica o todo grupo de personas físicas o jurídicas, independientemente del régimen jurídico que otorgue la legislación nacional al grupo o a sus miembros, cuya explotación esté situada en el territorio de la Comunidad y que ejerza una actividad agraria”. *Explotación* son “todas las unidades de producción³⁹ administradas por un agricultor y situadas en territorio de un mismo Estado miembro”. Y *actividad agraria* es “la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrícolas, o el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias o medioambientales”. Son *productos agrícolas* “los incluidos en la lista del anexo I del Tratado, incluido el algodón, y a excepción de los productos pesqueros”.

7.2 La vía ordinaria o normal

Comprende a los agricultores que durante el periodo de referencia (2000 a 2002) hayan percibido ayudas al amparo de alguno de los regímenes recogidos en el Anexo VI del R. 1782/03 (cultivos herbáceos, fécula de patata, leguminosas, arroz, vacuno, ovino y caprino, sector lácteo) a los que se unen los sectores del lúpulo, aceite de oliva, tabaco y algodón. Se trata, según acertada opinión de VATTIER FUENZALIDA, de una transformación de la ayuda preexistente, es decir, de una ayuda histórica procedente de las distintas OCM que se transforma en la nueva ayuda única por hectárea admisible que comprenda la explotación⁴⁰.

Tales agricultores, en el nuevo sistema, son aquellos que van a recibir ayudas no procedentes de la reserva nacional, según establece el R. 795/04, es decir, el grueso del importe de ayudas que debe distribuir cada Estado miembro sin excederse del límite máximo que tenga fijado por el art. 41 y Anexo VIII del R. 1782/03.

Por su parte, el R. 795/04 desarrolla una serie de supuestos y circunstancias jurídicas en que se pueden hallar los agricultores con derecho a percibir estos derechos de ayuda:

a) *Sucesión mortis causa (art. 13).*

El agricultor ha recibido la explotación o parte de ella mediante *herencia real o anticipada* de un agricultor con derecho al pago único por la vía ordinaria.

El agricultor que resulte designado heredero puede solicitar en su propio nombre —y en calidad de sucesor del agricultor fallecido de quien trae causa— los derechos de ayuda heredados que, en su caso, sumará a los que ya tuviera derecho por derivarse de su propia explotación inicial. En tal sentido, el cálculo del pago único se efectuará sobre el total de importes de referencia y de número de hectáreas admisibles que correspondan a su explotación agrícola inicial más la explotación o parte de ella heredada.

³⁹ La “unidad de producción” comprende al menos una superficie o un animal que durante el periodo de referencia hubieran dado lugar a pagos directos del anexo I R. 1782/03 (art. 2.j) R. 795/04).

⁴⁰ En “Adquisición y transmisión del derecho al pago único por explotación”, Revista de Derecho Agrario y Alimentario, nº 44, 2004.

Y en el caso de que quien resulte heredero de la explotación y de los derechos de ayuda no tenga la condición de agricultor según exigen los reglamentos comunitarios, afirma VATTIER FUENZALIDA que sólo le queda la cesión de los derechos de ayuda, bien por venta o bien por arrendamiento, a favor de terceros que reúnan los requisitos propios de esta condición⁴¹.

La normativa europea se remite al derecho nacional en cuanto a la definición de los dos tipos de herencia que admite: la “herencia real” y la “herencia anticipada”. Cabe aceptar que lo que se denomina como “herencia real” atiende al supuesto usual de sucesión *mortis causa* cuyo principio esencial se funda en el fallecimiento de la persona causante como único hecho jurídico capaz de producir la apertura de la sucesión y posterior adjudicación de la herencia o legado, según sea a título universal o particular. Pero a los efectos de la legislación española, lo que quizás resulte de mayor complejidad en cuanto a su aceptación y encaje dentro de nuestro ordenamiento jurídico, sea la llamada “herencia anticipada”, que permite deducir una designación sucesoria en vida del futuro causante, pero que habilita a la entrega de bienes hereditarios al designado heredero (la explotación y los derechos de ayuda a ella unidos en nuestro caso) sin tener que esperar a la muerte de aquel. Semejante supuesto de hecho, tal cual se configura, estaría prohibido por el derecho sucesorio español.

Así VATTIER sostiene que la herencia anticipada parece aludir al contrato sucesorio con entrega inmediata de la herencia, que el Código civil prohíbe expresamente. Pero sin embargo este autor, con una visión integradora del derecho comunitario y con miras a buscar un cierto encaje de la figura en el derecho español, nos presenta ciertas instituciones jurídicas admisibles que podrían producir un efecto asimilable al de la “herencia anticipada”: la partición hecha por el propio testador; la donación por causa de muerte; la donación colacionable, imputable al tercio de mejora, las que se pacten con reserva de la facultad de disposición o con cláusula de reversión a favor del donante; e incluso señala los pactos de gestión o de transmisión para que un joven agricultor acceda a la cotitularidad de la explotación de sus mayores⁴².

Pero además de todo, resulta que la “herencia anticipada” se califica de “revocable”, por lo que en el caso de admitir algunas figuras “afines” a la misma en derecho español, se debe tener en cuenta que posean el carácter de la revocabilidad de sus efectos jurídicos, el cual se puede predicar de las donaciones y pactos citados en el párrafo anterior.

El efecto de la revocación de la “herencia anticipada” implica que el acceso al régimen de pago único se concederá una sólo vez al heredero designado al presentar la solicitud (vid. art. 13.1), lo que impide que se pueda solicitar el cobro de derechos de ayuda otra vez al año siguiente una vez producida la revocación.

Finalmente, el art. 12 establece que la sucesión por vía de un contrato de arrendamiento de un agricultor arrendatario y persona física cuya explotación era beneficiaria de derechos de ayuda según el RPU, *tendrá el mismo tratamiento que la herencia de una explotación*. En efecto, la institución sucesoria en el arrendamiento rústico posee tradición en derecho español (arts. 79 a 81 de la derogada Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980), y en la nueva Ley 49/2003 se contempla en el art. 24.e) por muerte del originario arrendatario, que permite la continuidad por el sucesor legítimo designado expresamente por el testador o en su defecto el sucesor elegido por mayoría entre los herederos. Uno u otro se *subrogará en las condiciones y derechos* del arrendatario fallecido⁴³.

⁴¹ “Adquisición y transmisión del derecho al pago único por explotación”, Revista de Derecho Agrario y Alimentario, nº 44, 2004.

⁴² Op. cit.

⁴³ Vid. AMAT LLOMBART, P.: “Causas y efectos de la terminación del arrendamiento rústico en la nueva ley 49/2003”, Revista de Derecho Agrario y Alimentario, nº 42, 2004, pp. 29 a 51.

b) *Transformaciones en el sujeto con derecho a percibir las ayudas (arts.14 y 15).*

Se recoge en primer lugar el *cambio de personalidad jurídica, de estatuto jurídico o de denominación*, y se parte del principio de que el “nuevo agricultor” (el que surge tras la transformación jurídica) accederá al pago único en idénticas condiciones que el “antiguo agricultor” que gestionaba inicialmente la explotación. Los casos citados son: a) persona jurídica que cambia de personalidad jurídica; b) persona física que pasa a ser persona jurídica; c) persona jurídica que pasa a ser persona física. En todos ellos, el agricultor gestor de la explotación inicial debe ser el que controle la nueva explotación.

Resulta criticable la falta de precisión técnica jurídica que se manifiesta tanto en la presentación de los casos de “cambio” posibles como en la subrogación que debe existir entre el nuevo y el antiguo agricultor. Por ejemplo, una persona física no “pasa a ser” persona jurídica, sino que puede constituir una nueva persona (la jurídica) que sea la nueva titular de la explotación, pero gobernada y dirigida por una persona física (el agricultor gerente, representante social). De igual modo la persona jurídica “no pasa a ser” persona física, si bien una explotación que se dirija en forma societaria, por disolución de la sociedad puede pasar a la titularidad y control de una persona física.

En segundo lugar se citan los casos de *fusión y de escisión* de agricultores. Por “fusión” se entiende la fusión de dos o más agricultores distintos en un nuevo agricultor, que será controlado en términos de gestión, beneficios y riesgos financieros por los agricultores iniciales. En derecho español el término “fusión” se suele emplear en el mundo empresarial o societario, al aplicarse a los casos de fusiones o uniones entre empresas o sociedades. Aquí en cambio el precepto del reglamento no restringe el ámbito de aplicación de las fusiones a las personas jurídicas, y además se remite al art. 2.a) del R. 1782/03 que define al agricultor en sentido muy amplio (persona física, jurídica o grupo de personas físicas o jurídicas). Por ello cabría aplicarse también a la comunidad de bienes u otras formas de unión de individuos sin personalidad jurídica admitidos por el derecho.

Y la “escisión” incluye dos supuestos: a) la escisión de un agricultor en, como mínimo, dos nuevos agricultores distintos, siendo controlado al menos uno de ellos por el agricultor inicial; b) la escisión de un agricultor en, como mínimo, un nuevo agricultor distinto, siendo controlado éste último por el agricultor inicial. El mismo comentario precedente respecto al ámbito de aplicación de la “fusión” cabe aplicar ahora al caso de la “escisión”.

El término “control”, utilizado en ambos supuestos como requisito para autorizar la operación de fusión o escisión, aunque en el texto alude a un control sobre el nuevo agricultor surgido de tales operaciones, debe entenderse como un control empresarial de la explotación agrícola, es decir, de la gestión o dirección ordinaria de la misma, así como de la titularidad de beneficios y riesgos de ella derivados. Así, lo que parece que realmente cambia es la titularidad dominical de la explotación, que pasa del antiguo al nuevo agricultor/es surgido de la fusión-escisión, si bien la titularidad empresarial permanece en poder del agricultor inicial.

7.3 La vía extraordinaria o excepcional

El art. 33.1 del R. 1782/03, en su último apartado, contempla a los agricultores que han recibido un derecho a pago de la reserva nacional. Entendemos que se trata de un sistema excepcional de aplicación del RPU en base a dos motivos: a) por la naturaleza y limitación de las fuentes de que se nutre dicho fondo de ayuda nacional y, b) por lo restrictivo de las circunstancias que habilitan a los agricultores a percibir estas ayudas.

En cuanto al primer motivo, la reserva nacional se nutre, inicialmente, por un porcentaje de fondos que se detrae de la suma total de importes de referencia correspondientes a un Estado, importes que están limitados por imposición presupuestaria y que para España en el año 2006 ascienden a un máximo de 3.240 millones de euros. Además el porcentaje de detracción no puede ser superior al 3%. También puede nutrirse, en su caso, de la

diferencia entre el límite máximo de importes de referencia que un Estado puede conceder en un año concreto y los importes de referencia efectivos que vayan a concederse a los agricultores en dicho año.

Hay otros dos sistemas de alimentación continuada de la reserva nacional, pero la cuantía de su aportación puede ser muy variable de ejercicio en ejercicio o incluso inapreciable. Por un lado, los derechos de ayuda no utilizados durante cada año, es decir, aquellos que pese a estar formalmente establecidos a favor del agricultor beneficiario, éste no haya solicitado su pago en plazo. Cabe pensar que no serán demasiados los agricultores que desperdicien la oportunidad de cobrar las ayudas que legítimamente les corresponden, por lo que esta fuente puede no ser de relevancia. Y por otro, las retenciones que se impongan sobre ciertas compraventas de derechos de ayuda, en cuyo caso una parte de los derechos cedidos (que correspondían al vendedor) se restituirá a la reserva nacional. Este mecanismo puede desincentivar las transacciones que estén penalizadas, tratando de acudir en la medida de lo posible a otras que no lo estén.

En cuanto al segundo motivo, son sólo tres los casos (art. 42.3, 4 y 5 del R. 1782/03) en que la normativa permite la concesión de derechos de ayuda procedentes de la reserva nacional:

1. Nuevos agricultores que iniciaron su actividad durante el 2002 o después del 31 de diciembre de 2002 sin recibir ayudas directas dicho año.
2. Agricultores que se hallen en una situación especial.
3. Agricultores en zonas sujetas a programas de reestructuración o de desarrollo, para evitar el abandono de tierras o compensar desventajas específicas en dichas zonas.
4. En último lugar, según VATTIER, aunque la normativa contempla la herencia para la atribución de derechos fuera de la reserva nacional, es evidente que la muerte del titular inicial puede darse también en los derechos procedentes de ésta última. Así, la adquisición del derecho de ayuda se produce *ex lege* como consecuencia de la transmisión hereditaria de la explotación⁴⁴.

Por su parte el R. 795/04 ha concretado en los artículos 19 a 23 las diversas “situaciones especiales” que permiten asignar derechos de ayuda a los agricultores:

- a) Productores lácteos cuya producción durante el periodo de referencia se vio perjudicada por fuerza mayor (fallecimiento del agricultor, incapacidad prolongada, catástrofe natural, epizootia, etc.) o por circunstancias excepcionales (cumplimiento de compromisos agroambientales), y que por ello haya arrendado su cantidad de referencia durante 12 meses.
- b) El agricultor que recibe de otro agricultor jubilado de la actividad agrícola o fallecido, gratuitamente o por precio simbólico (en venta o arrendamiento de seis o más años) o por herencia real o anticipada, una explotación que estuvo arrendada a un tercero durante el periodo de referencia antes del plazo para solicitar el pago único.
- c) El agricultor que efectuó inversiones en la explotación para aumentar la capacidad de producción o adquirió tierras con dicho fin, en caso de sectores del Anexo VI del R. 1782/03.
- d) El agricultor que arrendó una explotación por seis años o más, entre el final del periodo de referencia y el 15 de mayo de 2004, sin opción a revisar las condiciones del arrendamiento.
- e) El agricultor que compró antes o durante el periodo de referencia y hasta el 15 de mayo de 2004, una explotación cuyas tierras estuvieron arrendadas durante el

⁴⁴ Op. cit.

periodo de referencia, a fin de iniciar o ampliar su actividad agraria en el plazo de un año tras el vencimiento del contrato.

- f) Agricultores que participaron durante el periodo de referencia y hasta el 15 de mayo de 2004 en programas nacionales de reorientación de la producción, o los que en ese periodo convirtieron su producción de leche en otra prevista en Anexo VI del R. 1782/03.

Una particularidad se contempla respecto al llamado “arrendamiento a largo plazo”, que la normativa comunitaria lo considera en los casos arriba citados como aquel estipulado a partir de seis o más años. Si bien se permite que si un derecho nacional admite dicho arrendamiento por cinco años, se le puedan aplicar de igual forma los preceptos 20 a 22 que lo configuran dentro de una “situación especial”. En España la vigente Ley de arrendamientos rústicos (art. 12) no contempla esta especialidad y sólo exige un mínimo de tres años para la validez de tales arrendamientos, dejando a la voluntad de las partes la opción de pactar una duración mayor del contrato.

En definitiva se trata de circunstancias un tanto excepcionales y sobre todo transitorias, habida cuenta de los plazos que son tenidos en cuenta (periodo de referencia del 2000 al 2002, 15-5-2004, etc.) para aplicar los supuestos de hecho.

8. Tráfico jurídico de los derechos de ayuda: la cesión de derechos

8.1 Reglas y límites generales para todo tipo de cesión de derechos

Los diferentes supuestos de cesión de derechos de ayuda (cesión definitiva o cesión temporal) que se permiten en los reglamentos comunitarios, y que veremos en los siguientes apartados, están sujetos a disposiciones y ciertos límites comunes a la hora de su aplicación.

En primer término encontramos límites de tipo personal y territorial.

Los derechos de ayuda sólo podrán cederse a otro agricultor establecido en el mismo Estado miembro, excepto en caso de transmisión por sucesión *inter vivos o mortis causa* (art. 46.1 R. 1782/03). Entendemos que aquí las clases de sucesión exceptuadas de la limitación se refieren a las tipologías ya estudiadas de *herencia anticipada y herencia real*, en cuyo caso sea o no agricultor el heredero, podrá recibir en titularidad los derechos de ayuda del causante, pero si el heredero no es agricultor no podrá hacer uso de los mismos accediendo al pago único⁴⁵, sino que deberá cederlos a su vez a otro agricultor que cumpla las condiciones exigidas para recibir el pago antes de que transcurran los plazos para efectuar la solicitud.

Existe además la opción de que los Estados decidan restringir la cesión o utilización de los derechos de ayuda dentro de una misma y única región (art. 46.1 R. 1782/03). Habida cuenta de que España se encuentra organizada política y territorialmente en Comunidades Autónomas podría pensarse en la posibilidad de una regionalización total del tráfico o cesión de derechos. No obstante, se ha decidido optar por un principio de “libertad moderada” en cuanto a la movilidad de derechos, pues no habrá limitaciones dentro del estricto ámbito de la Comunidad Autónoma en que se establezcan los derechos de ayuda, si bien cada Comunidad podrá fijar criterios restrictivos objetivos o limitaciones cuantitativas globales para la utilización de los derechos fuera del ámbito territorial de las mismas.

En segundo lugar hallamos algunas reglas y límites de índole temporal.

⁴⁵ El art. 33 del R. 1782/03 deja bien claro que sólo los agricultores podrán acceder al régimen del pago único.

Por regla general, los derechos de ayuda podrán cederse en cualquier momento del año, según establece el art. 25 del R. 795/04. Sin embargo el art. 12.4 del mismo Reglamento prescribe que no será posible ninguna cesión definitiva de los derechos de ayuda antes de su establecimiento definitivo. Un problema que puede presentarse cada año de aplicación del RPU y que afectaría a las cesiones, se refiere a los plazos y solicitudes de establecimiento de derechos y de pago. Si no se prevé un sistema rápido y efectivo de agilizar la burocracia que conlleva las operaciones de fijación definitiva de derechos, se podría desincentivar o impedir la eventual ulterior cesión a terceras personas, a causa de la imposibilidad de que el nuevo titular cesionario de derechos pueda solicitar el pago de los mismos por haber transcurrido el plazo oportuno para ello, y debido a la dilación del procedimiento administrativo de solicitud y fijación de los derechos de ayuda del primer titular lugo convertido en cedente.

Encontramos además dos limitaciones que consisten en verdaderas prohibiciones de disponer. Una se regula en el art. 44.3 del R. 1782/03: el agricultor subvencionado, al cobrar sus derechos de ayuda y declarar las parcelas correspondientes a las hectáreas admisibles unidas a aquellos, *no podrá disponer de tales parcelas* durante un periodo de *diez meses* como mínimo, salvo casos de fuerza mayor o en circunstancias excepcionales. La otra se contiene en art. 42.8 del mismo Reglamento: los derechos establecidos recurriendo a la reserva nacional *no podrán cederse* durante un periodo de *cinco años* contado a partir de su asignación, y excepto en caso de transmisión por sucesión inter vivos o mortis causa.

En tercera instancia se prevé una regla de carácter formal: la notificación.

Así, por virtud del art. 25.2 y 3 del R. 795/04 el cedente notificará la cesión a las autoridades competentes del Estado y en un plazo que éste determinará. Dicho plazo, como muy pronto, será de seis semanas antes de producirse la cesión, teniendo en cuenta la fecha límite para presentar la solicitud del pago único. Una vez verificada la notificación, pueden suceder dos cosas: a) que la cesión se perfeccione seis semanas después; b) que la autoridad se oponga a la cesión por no cumplir las condiciones reglamentarias. El plazo de seis semanas servirá a la Administración para verificar que la cesión de derechos, en la modalidad en que se produzca, cumple con los requisitos legalmente establecidos. Dice VATTIER que se trata de un “control de legalidad” y que las infracciones es previsible que obedezcan a la falsedad en las declaraciones y solicitudes, al incumplimiento de plazos, a la falta de correspondencia entre los derechos y las hectáreas admisibles, a la omisión de las retenciones por beneficio inesperado o por transmisiones definitivas de los derechos de ayuda, o las infracciones que la praxis invente en el futuro⁴⁶.

8.2 La cesión o transmisión definitiva de derechos de ayuda

Los derechos de ayuda pueden cederse mediante “venta o cualquier otro medio definitivo de cesión, con o sin tierras” (art. 46.2 R. 1782/03).

a) *La compraventa y sus modalidades*

Por “venta” se entiende “la venta o cualquier otra cesión definitiva de la propiedad de la tierra o de los derechos de ayuda. La definición no incluye la venta de tierras cuando éstas se cedan a las autoridades públicas o para uso de interés público ni cuando la cesión se realice con fines no agrícolas” (art. 2.g) R. 795/04).

Por un lado cabe hablar de una *compraventa de derechos de ayuda “con tierras”*, que se configura como el supuesto normal en que el agricultor transmite la finca rústica y con ella las hectáreas admisibles que habilitan a la percepción de las ayudas a otro agricultor⁴⁷. No

⁴⁶ Op. cit.

⁴⁷ El art. 2.i) del R. 795/04 la define como la “venta de los derechos de ayuda con la venta del número equivalente de hectáreas de tierra con derecho a ayuda que obre en poder del cedente”.

hay inconveniente en pactar la transmisión de la explotación agrícola en su conjunto y no sólo de las “tierras”.

El R. 795/04 (art. 17) recoge a su vez un supuesto especial y transitorio, pues se aplica a los contratos de venta de toda o parte de una explotación junto a los derechos de ayuda *aún pendientes de establecerse*, y celebrados antes del plazo límite para solicitar el RPU en su primer año de aplicación. Estos contratos tienen el carácter de “cesión de los derechos de ayuda con tierras”.

En tales casos el vendedor deberá solicitar el establecimiento de los derechos de ayuda acompañando copia del contrato de venta, si bien el Estado podría permitir que el comprador solicitara dicho establecimiento de derechos, en nombre del vendedor y con su autorización expresa. Después será el comprador quien solicite el pago único adjuntando copia del contrato. El Estado podrá exigir que las solicitudes de comprador y vendedor se presenten a la vez o que la segunda haga referencia a la primera.

Por otro lado se contempla la opción de una *compraventa de derechos de ayuda “sin tierras”*, que en opinión de VATTIER se trata de una especie de negocio abstracto, desligado de la explotación, que obliga al adquirente a procurarse las hectáreas admisibles donde poder aplicar los derechos así adquiridos⁴⁸.

Existe un límite que debe respetarse en estos supuestos de ventas sin tierras, regulado por el art. 46.2 del R. 1782/03. Sólo se autorizan dichas ventas si el agricultor-vendedor cumple uno de estas dos condiciones: a) haber utilizado al menos el 80 % de sus derechos de ayuda durante al menos un año natural; o b) haber entregado voluntariamente a la reserva nacional todos los derechos de ayuda que no haya utilizado en el primer año de aplicación del RPU.

Finalmente se prevé un sistema de penalizaciones para todo tipo de compraventas de derechos (art. 46.3 del R. 1782/03 y art. 9 del R. 795/04), consistente en la retención a favor de la reserva nacional de un porcentaje del valor de los derechos de ayuda o de un número de derechos de ayuda que vayan a ser vendidos.

En su concreta aplicación en España, los llamados “peajes” o pagos por la transferencia de derechos son los siguientes:

- Venta de derechos sin tierras: 50% de retención los tres primeros años y 30% en adelante.
- Venta de derechos con tierras: 5% de retención.
- Venta de derechos con toda la explotación: 0% de retención.
- Venta de derechos a nuevos agricultores que inicien la explotación: 0% de retención.

b) Otros medios definitivos de cesión y figuras excluidas

Se afirma que a la compraventa se asimila cualquier otro medio de cesión definitiva, como puede ser la permuta, la dación en pago, la aportación a una sociedad, los actos particionales, la transacción e incluso la donación. Sólo se requiere que el acto sea válido para la transmisión de la propiedad⁴⁹.

Y quedarían excluida la constitución de otros derechos reales como el usufructo o la superficie, ya que son por naturaleza de carácter temporal. Y también hay que excluir por la misma razón los supuestos en que la transmisión es de duración limitada, como ocurre, entre otros casos, en la compraventa con pacto de retro, o a término final, o con cláusula resolutoria expresa, y también en la aportación a una sociedad de duración determinada⁵⁰.

⁴⁸ Op. cit., p. 9.

⁴⁹ VATTIER, op. cit., p. 9.

⁵⁰ VATTIER, op. cit., p. 9.

8.3 La cesión temporal de derechos de ayuda

Se permite como medios para la cesión de derechos de ayuda el arrendamiento u otros tipos de transacciones similares, con tal de que tengan un carácter temporal (art. 46.2 R. 1782/03 y art. 2.h) R. 795/04).

a) *El arrendamiento*

La única limitación general a este tipo de transmisiones temporales reside en que sólo estarán permitidas si la cesión de derechos se acompaña de la cesión de un número equivalente de hectáreas admisibles. Así se define el “*arrendamiento del derecho de ayuda con tierras*” al arrendamiento de los derechos de ayuda con el arrendamiento del número equivalente de hectáreas de tierra con derecho a ayuda que obre en poder del cedente” (art. 2.i) R. 795/04).

El R. 795/04 (art. 27) regula – al igual que para el caso de la compraventa – un supuesto especial y transitorio, pues se aplica a los arrendamientos de toda o parte de una explotación junto a los derechos de ayuda *aún pendientes de establecerse* que no excedan las hectáreas arrendadas, y celebrados antes del plazo límite para solicitar el RPU en su primer año de aplicación. Se exige además que el arrendamiento de derechos se efectúe en favor del agricultor a quien el arrendador arrendó la explotación, y que el contrato expire después del límite para presentar la solicitud de pago único. Con tales condiciones, estos contratos tendrán el carácter de “arrendamiento de los derechos de ayuda con tierras”. Lógicamente, el arrendamiento de los derechos de ayuda deberá tener la misma duración que el arrendamiento de la explotación agrícola en sí, a cuyas tierras y hectáreas se encuentran indefectiblemente asociados.

El arrendador deberá solicitar el establecimiento de los derechos de ayuda acompañando copia del contrato de arrendamiento y el arrendatario será quien solicite el pago único adjuntando copia del contrato. El Estado podrá exigir que las solicitudes de ambos se presenten simultáneamente o que la segunda incluya una referencia a la primera.

b) *Otras transacciones temporales similares*

Apunta VATTIER que junto a los supuestos excluidos como cesión temporal, que sí cabrían ahora en este apartado, cabe añadir el contrato de aparcería, el arrendamiento con opción de compra, el leasing inmobiliario, así como la constitución de los derechos de usufructo y superficie⁵¹.

⁵¹ Op. cit., p. 10.